

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Question des Octrois

**Les différents Systèmes de Remplacement
de l'Octroi et le Remplacement
de l'Octroi de Paris.**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930

PAR

G. NAUDIN

DIPLOMÉ H. E. C.

PRÉSIDENT : M. E. ALLIX, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. G. JÈZE, Professeur.

M. LAFERRIÈRE, Professeur.

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, Rue Saint-Jacques

1930

LA QUESTION DES OCTROIS

**Les différents Systèmes de Remplacement
de l'Octroi et le Remplacement
de l'Octroi de Paris.**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555805_0037

La Question des Octrois

**Les différents Systèmes de Remplacement
de l'Octroi et le Remplacement
de l'Octroi de Paris.**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930

PAR

GEORGES NAUDIN

DIPLOMÉ H. E. C.

PRÉSIDENT : M. E. ALLIX, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. G. JÈZE, Professeur.

M. LAFERRIÈRE, Professeur.

PARIS

LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, Rue Saint-Jacques

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

classée par ordre alphabétique de nom d'auteur

- E. ALLIX. — Vie chère et taxes de consommation. *Revue politique et parlementaire* 1925, t. 122, p. 222.
- E. ALLIX. — Des recettes nouvelles sans impôts nouveaux. *Revue politique et parlementaire* 1923, t. 116, p. 207.
- E. ALLIX. — La Réforme des impôts locaux. *Revue politique et parlementaire* 1920, t. 105, p. 455.
- ALLIX et LECERCLÉ. — Les contributions indirectes. *Traité théorique et pratique*, tome II, Paris, 1929.
- ALLIX et LECERCLÉ. — L'impôt sur le revenu 1927, p. 919. Les ressources des budgets locaux français.
- H. BARTHELEMY. — La question des octrois. *Revue de Paris*, 15 février 1899.
- BONNEFAY et DUTOIT. — Répertoire général des lois et règlements sur les octrois.
- R. BONNARD. — La réforme des taxes locales. *Revue de science et de législation financière* 1927, p. 361.
- E. BOUVIER. — Les impôts sur la plus-value immobilière. Rapport à la Société d'économie politique de Lyon. Lyon, Berne, 1912.
- Bulletin municipal Officiel de la Ville de Paris, 1927-1928-1929-1930.
- Bulletin du Comité technique de l'alimentation. Paris, 18, Rue Segulier, n° 70, 15 décembre 1929, p. 10.
- Bulletin des transports, 155 bis, rue Legendre, Paris, 1^{er} novembre 1927.
- H. COMMANDEUR. — Les taxes communales. La vie départementale et communale. Mai 1927.
- DESBATS. — Faut-il supprimer la taxe sur le chiffre d'affaires ? *Revue politique et parlementaire*, 10 Septembre 1924.

VI

- Documents officiels du conseil municipal et du conseil général de la Seine, 1923-1927-1928-1929-1930.
- La France active, 6, quai de Gesvres. Novembre 1927.
- E. GALTIER. — Les taxes communales. L'union républicaine, 17, Avenue Hoche, La Varenne.
- A. GIRAULT. — Manuel de législation financière, t. 2, 1925.
- G. JÈZE. — Cours élémentaire de science des finances. Paris, Giard, 1912.
- R. LAINVILLE. — Centimes communaux et taxes nouvelles. Paris, Sirey, 1928.
- R. LAINVILLE. — Les centimes communaux. La vie communale et départementale, 6, rue Git-le-Cœur, Paris, mai 1929 et juin 1929.
- G. LECARPENTIER. — Les impôts nouveaux en France. Journal des économistes, 1930, janvier, p. 60.
- G. LECARPENTIER. — Le problème des finances locales en France. Revue économique internationale. Février 1930, p. 337.
- J. LESCURE. — La suppression des octrois. Revue politique et parlementaire, 1922, t. 113, p. 62.
- Ligue populaire contre les octrois, 6, quai de Gesvres, Paris, Documents.
- M. NIVEAUX. — Le Redressement français. 15 avril 1929. Les impositions départementales et communales. Moniteur de Paris, novembre 1929.
- A. MONTHEUIL. — Faut-il supprimer l'octroi ? Simple enquête. Paris, 1906.
- GILLES NORMAND. — Le dernier procès de l'octroi, t. I. Paris. La France active, 6, quai de Gesvres.
- N. OUALID. — L'imposition des plus-values immobilières. Revue de Science et législation financière, en Allemagne, 1910, p. 173, en Angleterre, 1910, p. 389, en Allemagne, 1911, p. 325.
- L. PETIT. — Communication à l'académie des sciences morales et politiques sur les finances départementales et communales in Revue de l'A. des S. M. P., 16 novembre, 15 décembre 1929.

VII

RAIGA et FÉLIX. — Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris, 1922.

H. SELLIER. — La situation financière des communes et la loi du 14 avril 1926. La vie départementale et communale, octobre 1927.

R. STRAUSS. — Le Bulletin vert in le moniteur de Paris, 9 juin 1929.

R. STRAUSS. — Article in Moniteur de Paris, 27 octobre 1929. Les plus-values foncières urbaines.

TARDIF et RIPERT. — Traité des octrois.

M. VALETTE. — Des suppressions récentes des octrois en France. Thèse, Lyon, 1911.

INTRODUCTION

Dans un avenir plus ou moins proche, avec les précautions nécessaires pour tenir compte de tous les intérêts en présence, l'octroi doit être supprimé, en France, partout où il existe encore.

Si, dans son principe, l'octroi est, dans les finances locales, une source de recettes qui se jûstifie au point de vue de l'équité fiscale, et dont le rendement est très important dans beaucoup de communes, il n'en reste pas moins que, dans son mécanisme, il se présente comme un mode de perception de l'impôt qui est absolument suranné et qui ne correspond plus aux exigences de notre époque.

L'impôt, dans les finances des municipalités, est constitué par un ensemble, somme toute harmonieux, de taxes directes, d'une part, de contributions indirectes d'autre part.

L'octroi est, de beaucoup, la plus importante des contributions indirectes perçues par les communes.

Comme tout impôt, il peut être apprécié à deux points de vue qu'il importe de distinguer nettement :

X

1° *Au point de vue de la justice fiscale, il consiste, comme tout impôt indirect, dans une taxation du revenu d'après la dépense. La masse des dépenses faites par le contribuable étant la manifestation du revenu dont il jouit, en basant la contribution sur la plupart de ces dépenses, on atteint indirectement la capacité de paiement véritable de l'assujéti.*

Basé sur les dépenses de toutes les personnes qui consomment dans la localité, l'octroi fait ainsi participer aux charges de la commune tous ceux qui profitent des avantages qu'elle offre à ses habitants. L'octroi atteint, en effet, exclusivement la consommation locale. Il consiste, comme l'on sait, dans une perception à l'entrée de la marchandise taxée sur le territoire de l'agglomération. La limite de ce territoire est d'ailleurs fixée de manière à n'englober que les lieux desservis par les services municipaux urbains de voirie, d'eau, d'éclairage, etc.... La marchandise qui doit être réexpédiée ne paie pas les droits. Celle qui est produite à l'intérieur du périmètre de l'octroi paie les droits.

Au point de vue de la justice fiscale, l'octroi ne soulève aucune critique. Il possède le défaut commun à tous les impôts indirects, savoir l'improportionnalité, mais aucun système fiscal ne peut se passer des impôts de cette catégorie et, à cet égard, les finances locales ne peuvent que très difficilement échapper à la règle générale.

Dans la commune, les contributions indirectes

doivent frapper non seulement les personnes qui sont domiciliées dans l'agglomération, mais aussi celles qui s'y trouvent en passant, car toutes également profitent des avantages procurés par les services publics communaux. Dans son principe, l'octroi est donc un impôt indirect qui répond à l'équité.

2° Mais tout impôt doit satisfaire à une deuxième condition essentielle : il doit être d'une perception commode, c'est-à-dire comportant le minimum d'ennuis et de frais pour l'assujetti, et être aussi peu coûteux que possible à percevoir pour le fisc.

A ce deuxième point de vue, l'octroi soulève, comme nous le verrons, les critiques les plus graves. C'est une institution de l'ancien régime, dont le fonctionnement heurte les habitudes de la vie économique contemporaine. Nous démontrerons aussi qu'il coûte trop cher à percevoir.

Ayant ainsi établi quel est le véritable défaut de l'octroi, nous serons amené à cette conclusion que, s'il doit être supprimé sous sa forme actuelle, il faudra néanmoins conserver son principe dans le système des impôts indirects communaux.

Le problème essentiel dans la question de l'octroi c'est celui de savoir par quoi l'octroi doit être remplacé.

Ainsi que nous l'établirons, cet impôt apporte, à la plupart des communes qui l'ont établi, des ressources importantes, indispensables à l'équilibre de leur budget.

XII

Il n'est pas possible de demander l'équivalent de cette recette aux impôts directs sans rompre l'harmonie nécessaire qui doit exister entre la taxation directe et la taxation indirecte des revenus.

On peut songer ensuite à utiliser les impôts indirects de deux façons, soit d'abord en recourant à une augmentation des impôts d'Etat répartie, par le système du fonds commun, entre les communes dépouillées désormais du produit de l'octroi. Il est facile d'apercevoir tout de suite que cette solution est peu satisfaisante au point de vue de la justice fiscale, la France entière supportant une charge dont le profit n'irait qu'à un certain nombre d'habitants, ceux des villes qui ont actuellement un octroi.

On peut encore créer de nouveaux impôts indirects communaux : mais alors ces impôts devront, pour être équitables, frapper, avant tout, comme l'octroi, la consommation locale. C'est là la vraie solution. La matière imposable restera autant que possible la même, seul le mode de perception aura changé.

De nombreuses propositions ont été formulées en vue de résoudre le problème du remplacement de l'octroi. Elles se groupent en deux grands systèmes, suivant les idées directrices ci-dessus émises, et il y a en outre une catégorie de propositions comportant une solution propre à la Ville de Paris qui est dans un cas un peu particulier. Nous démon-

trerons que doivent être préférées celles qui aboutissent à la solution indiquée ci-dessus.

Avant d'examiner ces propositions, nous dégagerons, dans une étude préliminaire, les données essentielles du problème : avantages et désavantages de l'octroi, incidence de l'octroi, classification des solutions proposées.

PREMIERE PARTIE

Les Données générales du Problème
de la Suppression de l'Octroi
et de son Remplacement.

CHAPITRE PREMIER

Rappel sommaire du régime des octrois

Déjà perçu par les villes sous l'ancien régime, supprimé sous la Révolution française par l'*Assemblée Constituante* (décret du 19-2-1791), l'octroi a été rétabli par le Directoire, et organisé sous sa forme actuelle par les lois du 27 *frimaire* et du 5 *ventôse an VIII*. Ces lois fondamentales en matière d'octroi ont été complétées et remaniées en fonction du mouvement de décentralisation administrative, d'une part, d'une certaine tendance vers la suppression de cet impôt, d'autre part par plusieurs lois parmi lesquelles il faut citer principalement les lois décentralisatrices du 24 Juillet 1867, établissant le tarif type et du 13-8-1926 et les lois abolitionnistes ou relativement abolitionnistes du 29 décembre 1897 et du 22 février 1918 (abolissant l'octroi sur les boissons hygiéniques et sur l'alcool).

A l'heure actuelle, chaque commune a la faculté d'établir à ses portes un octroi pour compléter ses ressources « ordinaires ».

Elle peut d'ailleurs le supprimer après l'avoir institué, le tout sous réserve du contrôle des autorités exerçant la tutelle administrative.

La loi impose aux communes un règlement type,

selon lequel l'octroi ainsi créé va fonctionner ; ce règlement a été arrêté notamment en dernier lieu par le décret du 29 décembre 1926. Il détermine comment on trace le périmètre de l'octroi et comment, d'une façon générale, on procède à la perception des droits. Ainsi, le règlement type pose en principe que le périmètre de l'octroi ne peut comprendre que les portions du territoire communal qui profitent des avantages de l'agglomération et des services municipaux (eau, gaz, électricité, enlèvement des ordures ménagères), ou qui sont appelées à en jouir à brève échéance. Le règlement pose aussi les règles suivant lesquelles on doit taxer non seulement les objets venant de l'extérieur, mais aussi ceux produits à l'intérieur de l'agglomération, puisque c'est toute la consommation locale qui forme la matière imposable, il indique aussi comment on doit exonérer des droits les objets qui ne sont pas destinés à la consommation locale, celles qui ne font que traverser la ville pour lesquelles existe le « passe debout » et le régime du « transit », celles qui sont susceptibles de recevoir une destination extérieure après tel ou tel travail de transformation dans la localité et pour lesquelles il y a le régime de l'entrepôt commercial et celui de l'entrepôt industriel.

Les communes ne peuvent pas taxer n'importe quelle marchandise à n'importe quel taux. En dehors du règlement type, il y a un tarif type (institué par la loi de 1867) arrêté par décret ; le dernier en date est du 1^{er} juillet 1927.

A l'origine (1), il y avait cinq catégories de matières imposables :

- 1° Boissons et liquides,
- 2° Comestibles,
- 3° Combustibles,
- 4° Fourrages et denrées destinées aux animaux.
- 5° Matériaux de construction.

Le premier tarif type y avait ajouté une sixième catégorie : produits divers, savons et quelques produits chimiques.

Les lois de 1897 et 1918 ont aboli la première catégorie.

Parmi les comestibles, les blés et farines et les légumes secs ne sont pas compris dans la nomenclature du tarif type. Cette exonération vise à atténuer le poids de l'impôt pour les petits contribuables. En revanche, dans cette catégorie, comme dans toutes les autres, le droit perçu est proportionnel au poids de la marchandise ou à la quantité, sans aucun égard à la qualité, de sorte que l'imposition est, à cet égard, assez peu démocratique.

Dans la troisième catégorie (combustibles), figurent notamment les bois à brûler, le charbon, l'essence, etc...

Pour l'administration de l'octroi, les communes ont le choix entre quatre procédés : la régie simple ; perception par des agents municipaux sous l'autorité du maire assisté, le cas échéant, d'un préposé

(1) Voir ordonnance du 3 décembre 1814.

en chef, l'abonnement avec l'administration des contributions indirectes, qui vaque alors à la perception, le bail à ferme et la régie intéressée dans lesquels un particulier, traitant avec la commune, assure la perception.

Les agents de l'octroi, les « préposés », ont un statut bien déterminé, fixé dans le règlement type.

Notons, en terminant ce rapide exposé, qu'il y a des règles spéciales pour la Ville de Paris et notamment pour le règlement et le tarif, un régime qui résulte d'une série de décrets propres à la capitale.

CHAPITRE II

Données financières du problème de l'octroi

§ 1. — *Rendement de l'octroi. Son rôle dans les finances communales*

Nous ne reviendrons pas ici sur ce premier point qui nous semble hors de toute discussion, à savoir que l'octroi, dans son principe, est un impôt équitable au regard de la justice fiscale.

Nous voulons seulement examiner maintenant à la lumière des faits ce deuxième point à l'avantage de l'octroi, savoir qu'il est un impôt dont le rendement est élevé pour les finances communales. A première vue, d'ailleurs, un impôt qui, dans son fondement est juste, et dont le poids n'est pas exagéré, qui, par ailleurs, porte sur une matière imposable, qui suit d'aussi près les mouvements de la prospérité économique que la consommation des denrées les plus courantes, dans les villes, un tel impôt, disons-nous, doit avoir un bon rendement. Comme, au surplus, cet élément d'imposition, la consommation locale, est *en somme le principal objet sur lequel puissent porter les impôts indirects communaux*, on voit que l'octroi est normalement appelé à jouer un rôle capital dans le budget des villes, puisqu'il tient dans ces budgets une place

équivalente à celle qu'occupe dans le budget de l'Etat les contributions indirectes. Si l'on admet que les impôts directs doivent concourir avec les taxes de consommation pour moitié, dans les recettes fiscales, l'octroi doit donc *a priori produire approximativement 50 % des ressources* des localités qui doivent y recourir.

Bien entendu, on ne saurait faire une assimilation absolue entre les budgets des communes et celui de l'Etat car la situation des villes, grandes ou petites, varie certainement beaucoup d'un endroit à l'autre. Pour tirer de l'examen des faits des conclusions précises, il faudrait procéder à une enquête très complète portant sur chaque ville en particulier, qu'elles aient ou non un octroi. Les charges auxquelles les localités ont à faire face varient beaucoup et la matière imposable y présente un aspect très différent suivant que l'agglomération est ou non un centre de transactions, de marchés importants, ou de tourisme, ou si, au contraire, c'est une ville industrielle ou un lieu de résidence pour propriétaires ou retraités.

Nous ne pouvons entreprendre une telle enquête. Nous relaterons seulement quelques constatations puisées dans les recherches déjà entreprises et dont les résultats ont été publiés (1) dans les statistiques récentes et, comme on le verra,

(1) Voir notamment « Faut-il supprimer l'octroi ? » ; simple enquête par Arthur MONTHEUIL, *Paris*, 1908.

ces constatations aboutissent toutes à cette conclusion : Partout où les recettes de l'octroi sont *indispensables aux communes*, ces recettes ont plutôt diminué en importance par rapport au produit des contributions directes, mais cette diminution est due, avant tout, *aux suppressions partielles* des droits d'octroi provoquées par la tendance abolitionniste que nous avons signalée.

Par conséquent, ce n'est pas cette diminution relative du rôle fiscal de l'octroi qui peut être un argument en faveur de sa suppression. Il s'agit surtout pour nous de bien déterminer l'importance de la recette qu'il faudra chercher dans des taxes de remplacement.

Voici d'abord quelques chiffres portant sur la situation *des octrois en général* :

En 1907, on évaluait à 300 millions, pour 1526 communes à octroi, le produit de cette taxation, tandis que les centimes additionnels, c'est-à-dire l'impôt direct par excellence des localités, produisaient 200 millions pour 36.000 communes. (1)

En 1929, on évalue à 4 milliards les recettes fiscales des communes. 3.200.000.000 proviendraient des centimes additionnels, 800 millions seulement des octrois. (2)

(1) A. MONTHEUIL, op. cit. p. 169. Réponse du maire de Quimper.

(2) Le redressement français, 15 avril 1929. Les impositions départementales et communales par M. MIREAUX.

Les statistiques officielles donnaient, pour l'année 1923 (1) :

Centimes additionnels ; 991 millions.

A la même époque, l'octroi rapportait 498 millions (dans 1.100 communes environ). (2)

D'autre part, l'examen de quelques cas particuliers donnent les résultats suivants : En 1907, voici quelle était, dans un certain nombre de villes à octroi, l'importance relative de cette somme de recettes, par rapport au chiffre total des impositions perçues dans la localité (3) :

	TOTAL DES RECETTES COMMUNALES	OCTROI
Annecy	529.673	253.267
Bar-le-Duc	412.000	300.000
Beauvais	572.000	355.000
Brive	340.000	283.700
Bruay	160.000	125.000
Cahors	420.000	190.000
Ivry-sur-Seine	991.270	675.617
Le Puy	642.000	336.000
Lunéville	575.000	430.000
Nice	6.000.000	4.542.779
Rochefort	891.820	625.984

(1) La situation financière des communes, d'après les comptes de 1923, parue en 1928. C'est la dernière qui a été publiée (in Lainville. Les centimes communaux. La vie communale, mai 1929).

(2) Bulletin du comité technique de l'alimentation. Paris, 18, rue Segulier N° 70. 15 décembre 1929, n. 10.

(3) A. MONTHEUIL, *op. cit passim.*

Saint-Nazaire	975.000	517.000
Valenciennes	1.136.000	800.000
Vesoul	200.000	113.000
Lille	7.680.000	4.800.000
Nantes	5.050.000	3.178.000

On constate, par ailleurs, que les centimes additionnels tiennent, dans les budgets locaux, en 1907, une place bien moins importante que l'octroi ; ainsi, à Annecy, 119.000 sur 529.673 contre 213.267 à l'octroi. Nice, 610.000 sur 6 millions contre 4.542.779 à l'octroi.

En 1925, les centimes additionnels tiennent, au contraire, une place plus importante que l'octroi, notamment dans les communes suivantes de la banlieue parisienne (1) :

	CONTRIBUTIONS DIRECTES	OCTROI
Créteil	870.000	224.000
Gentilly	975.000	429.000
Romainville	684.000	380.000
Kremlin-Bicêtre	845.000	650.000
Cachan	360.000	270.000
Arcueil	540.000	430.000
Joinville	725.000	284.000
Courbevoie	4.000.000	2.300.000
Levallois	6.128.000	3.728.000
La Garenne-Colombe	728.000	700.000

(1) La situation financière des communes et la loi du 14 avril 1926, par Henri SELLIER, article de La vie communale et départementale, Paris, oct. 1927.

L'octroi donnait, en 1907, 675.000 à Ivry-sur-Seine, sur 990.000 de recettes totales. Il donne, en 1925, 1.655.000 contre 2.424.000 fournis par les centimes additionnels.

Dans trois communes de la banlieue parisienne, l'octroi donne un produit supérieur aux centimes :

	CONTRIBUTIONS DIRECTES	OCTROI
Puteaux	1.404.000	1.500.000
Issy	1.056.000	1.237.000
Saint-Mandé	600.000	700.000

A Paris même, sur 427 millions de recettes en 1913, l'octroi donne 107 millions. En 1928, sur 2.400 millions, il ne donne plus que 480 millions.

En définitive, il semble bien résulter, des chiffres indiqués ci-dessus, que l'octroi a plutôt diminué en importance relative, d'une part, vis-à-vis de la somme des recettes locales, d'autre part, par rapport à l'appoint fourni par les impôts directs. Ceci ne veut pas dire que la part respective de l'impôt direct et de l'impôt indirect se soit modifiée en faveur du premier, dans les budgets locaux, parce que, à côté de l'octroi, il y a une importante source de recettes qui a fait son apparition, laquelle consiste dans une taxation de la consommation : nous voulons parler *du fonds commun des boissons hygiéniques et de l'alcool créé par la loi du 22 janvier 1918*.

La loi du 29 décembre 1897 avait interdit pour l'avenir, à toutes les communes qui n'en auraient pas encore, la création d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Elle mettait d'autre part, à la disposition des communes taxant les boissons hygiéniques et voulant renoncer à cette taxation, *certaines taxes de remplacement*.

La loi du 22 février 1918 a supprimé obligatoirement les droits d'octroi sur les boissons, *tant sur l'alcool que sur les boissons hygiéniques* et les a remplacés par une surtaxe à l'impôt d'Etat, destinée à former un fonds commun des boissons. Ce fonds commun est réparti, suivant certaines règles, entre les budgets de toutes les communes, qu'elles soient dotées ou non d'un octroi. Le produit de ce fonds commun s'est élevé aux chiffres suivants depuis 1918 (1) (en chiffres ronds) :

1919	262 millions
1920	373 —
1921	443 —
1922	454 —
1923	489 —
1924	498 —
1925	512 —
1926	520 —
1927	446 —
1928	500 —

En 1912, les droits sur les boissons rapportaient, pour les 78 villes à octroi, comptant plus de 30.000 habitants, un quart du produit global des octrois (64 millions sur 250).

(1) Bulletin du comité technique de l'alimentation.
15 décembre 1929, p. 10.

En 1928, l'octroi ayant un rendement de 800 millions, aurait rapporté un quart en plus, soit un milliard, s'il avait continué à atteindre les boissons, en supposant que l'ancienne proportion ait subsisté.

On ne peut d'ailleurs songer à additionner au produit de l'octroi le rendement *total du fonds commun*, puisque la taxe additionnelle qui est à sa source est générale et atteint les 36.000 communes de France.

Quoi qu'il en soit, si l'on tient compte, dans la mesure sus-indiquée, des éléments imposables rentrant normalement dans la sphère d'application de l'octroi, et qui lui ont été retirés, on arrive bien vite à cette conclusion que, si le rôle de l'octroi a diminué dans les finances locales, c'est bien en partie aux amputations dont il a été l'objet que cette diminution est imputable. Et ceci confirme le point de vue que nous avons adopté et suivant lequel la matière imposable, sur laquelle porte l'octroi, offre des possibilités de rendement qui ne doivent pas être méconnues et dont il faudra tenir le plus grand compte dans le choix des taxes de remplacement.

Toujours en ce qui concerne le point de vue financier, il y a une autre considération importante qui doit retenir l'attention des réformateurs : l'octroi procure des ressources élevées et, en outre, des recettes immédiates qui pénètrent dans la caisse municipale et fournissent un appoint précieux à la trésorerie locale.

« Au contraire, écrivent MM. ALLIX et LECER-

CLÉ, (1) les centimes additionnels locaux perçus par les agents du fisc, en addition des impôts directs d'Etat, ainsi que le produit de la répartition des fonds communs (fonds communs des boissons, fonds communs de la taxe sur le chiffre d'affaires), ne sont versés aux communes qu'à échéances périodiques. Certaines grandes villes auraient de réelles difficultés à faire face à leurs dépenses courantes si, chaque jour, la perception des droits d'octroi ne venait remettre de l'argent dans leur caisse. »

Il y a lieu d'observer que l'inconvénient des recettes autres que l'octroi, à cet égard, peut facilement être évité de la manière suivante, savoir, en mettant à la disposition des communes des avances provisionnelles sur le montant de la part attribué dans les taxes en question.

C'est précisément ce qu'a prévu la loi du 22 février 1918 dans son article 44 ainsi conçu :

« L'Etat remettra chaque mois, à toute commune ayant des recettes d'octroi, une somme représentant un douzième des revenus procurés, en 1913, à cette commune par lesdits droits.

« A l'expiration de l'année, il sera procédé, entre toutes les communes, à une répartition des droits qui auront été perçus pour elles par l'Etat, sur la consommation de l'alcool..., sans réduction, en aucun cas, des sommes déjà attribuées par des

(1) ALLIX et LECERCLÉ. Les contributions indirectes. Traité théorique et pratique, tome II, p. 384. Paris, 1929.

prélèvements mensuels aux communes ayant des recettes d'octroi. »

La loi de finances du 7 Avril 1930, dans un article 41, a étendu le bénéfice des à-comptes provisionnels à toutes les communes, par la disposition que voici :

« Sur les sommes perçues au titre du fonds commun de contributions indirectes, institué par la loi du 22 février 1918, il sera alloué à toutes les communes des attributions provisionnelles à concurrence des deux tiers du total des recettes à répartir.

« Les versements seront effectués par quarts, à l'expiration de chaque trimestre, le solde étant réparti et attribué au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

« Les communes à octroi recevant, par application de l'article 44 de la loi du 22 février 1918, des à-comptes mensuels, n'auront droit à des attributions provisionnelles qu'à la condition que le total des à-comptes et des attributions n'excède pas les deux tiers de leur part totale.

§ 2. — *Les frais de perception de l'octroi*

« L'octroi, écrit M. LESCURE (1) est un impôt pour lequel les frais de perception absorbent 21 % du produit (en 1921). Ce coefficient est exagéré. »

(1) Loc. cit. p. 65.

En 1923, ces frais de perception se sont élevés à 90.000.000 en chiffres ronds, pour un produit brut de 530 millions environ, soit un coefficient de 17 %. (1)

Les années suivantes, ces frais se sont accrus considérablement du fait surtout des augmentations de traitement allouées au personnel, de

1925	113 millions
1926	134 —
1927	149 —

Par suite des relèvements de tarifs, en particulier à Paris, la proportion entre les frais et le produit brut ne s'est pas élevée en proportion,

1925	18.63 % (2)
1926	18.94 % (3)

Cette proportion a même diminué en 1927 : 18,26 %. (4)

Sans doute, il est un fait que, si l'octroi n'avait pas été dépouillé des droits sur les boissons, le pourcentage des frais de perception serait moins élevé et ne dépasserait pas 15 % environ pour 1927.

Quoi qu'il en soit, même en tenant compte de ce que la législation actuelle empêche l'octroi de

(1) A. GIRAULT. Manuel de législation financière. Paris, 1925.

(2) GILLES NORMAND. Le dernier procès de l'octroi. Paris, 1927.

(3) ALLIX et LECERCLÉ, op. cit. m. 383.

(4) ALLIX et LECERCLÉ. id.

donner son plein rendement, il n'en reste pas moins que cet impôt se distingue de tout autre par le coût élevé de sa mise en recouvrement. A cet égard, l'octroi est en désaccord avec la règle formulée en ces termes par A. SMITH : « Toute taxe doit être combinée de manière qu'il ne sorte des mains du peuple que le moins possible au-delà de ce qui doit entrer dans le Trésor public ». « D'une manière générale, écrit M. A. GIRAULT (1), on peut considérer comme modérés les frais de perception qui représentent moins de 5 % du produit de l'impôt. De 5 à 10 %, la charge est lourde. Elle devient excessive lorsqu'elle dépasse le dixième du produit de l'impôt et tout à fait exorbitante lorsqu'elle en forme plus du quart, ce qui est le cas pour certains octrois. »

De ce qui précède, nous pouvons conclure que la recette, en remplacement de laquelle il s'agit de pourvoir, au cas de suppression de l'octroi, ne doit plus être que d'environ 80 % du produit brut de cette contribution. (2)

(1) op. cit. p. 348.

(2) Il faut observer que, dans certains cas, les frais de perception de l'octroi sont aggravés du fait des abus commis par les municipalités. C'est ainsi qu'à Marseille, 10 médecins, 3 chirurgiens et 1 dentiste émargent au budget de l'octroi sans pouvoir consacrer à ce service une activité professionnelle appréciable.

CHAPITRE III

Données économiques du problème de l'octroi

Il est possible de distinguer, dans l'influence de l'octroi sur la vie économique, deux aspects très différents et d'importance d'ailleurs très inégale. D'une part, le fait de tracer autour des villes une limite à laquelle une surveillance est exercée en vue de parvenir à la perception des droits, est susceptible d'agir sur le développement géographique de l'agglomération ; à cet égard, l'octroi se trouve ainsi *mêlé à la question de l'urbanisme* ; d'autre part, et ceci est bien plus considérable, il y a pour l'octroi, comme pour tout impôt, le *problème de l'incidence*.

§ 1. — *L'octroi et l'urbanisme*

Il semble que, dans une certaine mesure, l'octroi soit un obstacle à l'extension des villes. Quelque appréciation que l'on porte sur le fait du développement de la vie urbaine et sur la valeur des conséquences qu'il peut produire sur la vie sociale et l'évolution économique en général, on doit reconnaître que l'octroi n'apporte au progrès de ce phénomène moderne qu'une entrave purement artificielle. Ce n'est pas un moyen rationnel et

raisonné de lutter contre un danger de ce genre, s'il en est *un*.

La gêne apportée par l'octroi à l'urbanisme se présente sous plusieurs formes :

a) A raison des droits perçus sur les matériaux de construction, l'octroi rend l'édification de maisons neuves plus onéreuse à l'intérieur des villes qu'en dehors.

Ainsi, à Paris, les matériaux en question paient à l'octroi des droits qui en augmentent sensiblement le coût.

Voici quelques chiffres :

Chaux, les 100 kgs, 3,40

Ciment, les 100 kgs, 4,80

Moellons, le mètre cube, 4,80

Les fers, les 100 kgs, 12 fr.

Tuyaux en zinc, les 100 kgs, 18 fr.

Les bois, le stère, 56,40, etc...

En 1926, à Paris, les droits sur les matériaux et bois de construction perçus se sont élevés à 58 millions de francs, sur une recette totale de 500 millions de francs.

b) L'octroi retarde l'annexion aux villes des agglomérations suburbaines rendant ainsi plus coûteuses pour les municipalités les expropriations nécessaires lorsque cette annexion devient indispensable.

Paris encore est un exemple de cet inconvénient.

En 1841, Thiers aurait pu faire reporter l'enceinte fortifiée de la capitale au-delà d'une zone englobant une vingtaine de communes de la banlieue.

A ce moment, à cause de l'octroi, les limites de la ville ne furent pas éloignées jusqu'à la nouvelle enceinte. Cependant, comme la zone en question ne contenait que quelques 50.000 habitants, les dépenses de voirie, qu'aurait entraîné l'extension de l'agglomération urbaine, auraient relativement été très faibles.

De 1860 à 1869, Haussmann dut engager des centaines de millions de travaux pour réaliser la fusion que l'afflux de population, dans les communes suburbaines, avait rendu inévitable.

c) L'octroi est, dans toute ville, un obstacle à la spécialisation rationnelle des quartiers. Il produit des pôles d'attractions arbitraires.

d) L'octroi constitue un obstacle au développement des moyens de transports en commun vers les régions suburbaines, car l'arrêt *est rendu obligatoire par les formalités de la déclaration*.

Les lignes de transports souterrains Métro - Nord-Sud à Paris n'ont jamais dépassé l'enceinte de l'octroi. En effet, si ces lignes dépassaient l'octroi de *Paris*, il faudrait une surveillance toute spéciale à chacune des stations placées à l'intérieur de Paris ; cette surveillance viendrait accroître des frais de perception *déjà trop élevés*.

§ 2. — *Incidence de l'octroi*

Comme toutes les taxes de consommation, l'octroi peut constituer une cause d'augmentation des prix. Toutefois, le rôle des impôts indirects,

comme facteur d'élévation du coût de la vie, n'est pas susceptible d'être discerné toujours avec une bien grande netteté, car, comme l'observe M. ALLIX (1), la question de l'incidence des impôts indirects est beaucoup plus complexe qu'on ne se l'imagine souvent. Le problème qui se pose est celui de savoir si, oui ou non, celui qui a fait l'avance de l'impôt le supportera définitivement, ou si, au contraire, il ne pourra pas, dans une certaine mesure, tout au moins, *en rejeter la charge sur d'autres qui, à leur tour, essaieront, eux aussi, à la faire passer à d'autres.*

En matière d'octroi, le législateur recherche précisément à faire peser l'impôt, non sur le contribuable immédiat et apparent, le commerçant local, mais sur le consommateur, c'est-à-dire l'habitant ou l'étranger de passage.

Ce résultat, qui est recherché généralement pour toutes les contributions indirectes, n'est pas toujours obtenu. Le seul point que l'on puisse affirmer avec certitude dans le phénomène de la répercussion de l'impôt, c'est que, dans la lutte engagée entre les payeurs de l'impôt et ceux sur lesquels ils se trouvent en rapport et sur lesquels ils peuvent chercher à en reporter la charge, ce sont les plus forts économiquement qui l'emporteront. C'est pourquoi, en période de hausse, les commerçants étant plus forts que les consomma-

(1) La vie chère et les taxes de consommation in Revue politique parlementaire, tome 122, p. 234.

teurs, peuvent facilement incorporer les droits perçus dans le prix de vente. Au contraire, en période de baisse, ce seront, en principe, les consommateurs qui gagneront. Toutefois, dans cette lutte, il y a d'autres éléments à considérer que l'état du marché et les rapports entre l'offre et la demande : ainsi les négociants en gros, les industriels et même les marchands au détail jouissent parfois d'un quasi-monopole provenant des cartels, des ententes et des coalitions. On a fait remarquer (1) aussi que, à notre époque, la crise du logement, en empêchant l'installation de nouveaux concurrents, assure aux commerçants en exercice une sorte de monopole.

Enfin, dans l'examen des effets d'une taxation sur des objets de consommation, il faut tenir compte du décalage inévitable qui se produit toujours entre une variation dans les prix de gros et la reproduction de ce changement dans les prix de détail. D'une manière générale, on peut affirmer qu'il y a parallélisme entre les mouvements de ces deux séries de prix, mais le commerce de détail met toujours un certain temps à refléter la hausse ou la baisse qui s'est produite dans le négoce en gros. (2)

(1) M. DESBATS. Faut-il supprimer la taxe sur le chiffre d'affaires dans la revue politique et parlementaire du 10 septembre 1924.

(2) Voir comité technique de l'alimentation, supplément au bulletin 25 (1927).

Enfin, il ne faut pas oublier, en ce qui concerne l'octroi en particulier, que le poids de l'impôt, qui est susceptible de se répercuter, comporte non seulement la somme d'argent perçue, mais aussi les pertes de temps et les prestations supplémentaires occasionnées aux contribuables par le service chargé du recouvrement. Il est difficile de chiffrer cet élément, mais, pour l'octroi, il est d'importance. C'est même le principal grief que l'on puisse faire à cette contribution, savoir, la gêne qu'elle apporte au commerce, à raison de son mode de perception.

L'octroi apporte une entrave considérable à la circulation commerciale. L'économie publique y perd, du fait du nombre d'heures perdues chaque année aux portes des villes à octroi par les véhicules industriels, par les camions qui transportent des marchandises et qui sont astreints aux vérifications, une somme supérieure à celle que procure sa perception. (1)

Ayant ainsi dégagé, dans une vue d'ensemble, les données dont il faut tenir compte pour apprécier l'incidence de l'octroi, il nous faut signaler quelques faits qui, dans la matière de la répercussion de l'impôt, sont plus particuliers à l'octroi :

Cet impôt ne pèse que sur certaines villes, *parmi lesquelles il y a Paris*. Etant donné l'importance de ces villes et notamment de la capitale,

(1) Henri SELLIER, in Bulletin municipal Officiel de la ville de Paris, 1-12-27, p. 4925. Séance du conseil général de la Seine du 30 novembre 1927.

comme marché d'approvisionnement, la hausse des prix qui peut s'y produire entraîne souvent une hausse correspondante sur tous les autres marchés secondaires. Par là, l'octroi entraîne, au préjudice des consommateurs, une augmentation du prix de la vie, même dans les lieux où il n'est pas perçu, ceci aux dépens des consommateurs, créant ainsi une rente, un profit supplémentaire au bénéfice *des commerçants des régions sans octroi*. (1)

Se superposant aux droits de douane pour les produits qui viennent de l'étranger, l'octroi arrive à diminuer la consommation de certains produits par l'exagération des charges s'incorporant au prix, le public se *reportant sur d'autres denrées*.

Ainsi, les oranges et les bananes paient, à Paris, quinze fois plus de droits d'octroi qu'elles ne paient de droits de douane à leur entrée en France. Ceci peut nuire à notre politique étrangère en matière d'accords commerciaux. (2)

Pour certaines entreprises nationales, l'octroi arrive à entraver presque complètement la production, ainsi en est-il de la production des œufs frais à l'intérieur des villes à octroi. (3)

L'octroi est susceptible de modifier les courants commerciaux au préjudice des marchés nationaux. Voici ce qu'écrivait à ce sujet M. Gilles NORMAND : (4)

(1) GILLES NORMAND, op. cit. p. 36.

(2) GILLES NORMAND, op. cit. p. 37.

(3) Voir GILLES NORMAND, op. cit. p. 81.

(4) Op. cit. p. 143.

« La liberté des échanges, lorsqu'elle est bien comprise par un pays, lui assure un rôle de régulateur et un pouvoir de contrôleur qui, par rapport aux pays défendus par des douanes et des octrois, l'avantage dans les conditions les plus singulières, les plus paradoxales.

« Pendant de longues années, Bâle, au milieu de l'Europe Occidentale, loin de la mer et des lieux de petit élevage, fut le plus grand marché de la volaille et du poisson. Les poulardes de Bresse y affluaient, pour redescendre sur Lyon, Aix-les-Bains. Le poisson de Marseille ou de Boulogne y courait, pour repartir sur Paris ou sur Nice. Nous nous sommes suffisamment expliqué dans la deuxième partie de ce livre, sur le rôle indispensable des grands entrepôts, rôle que Paris aurait pu tenir et que nous déplorons qu'il n'ait pas, pour avoir besoin de revenir là-dessus. Les faits seuls important, qui ont été constatés pendant longtemps et qui tenaient au déséquilibre existant entre les pays à douanes hautement tarifées et la Suisse libérale, avec ceci de particulier que la France qui, malgré ses douanes, aurait pu, par suite des avantages de sa position, essayer de lutter contre le marché helvète, se trouvait mise hors de combat à cause du stérilisant réseau de ses octrois. Une marchandise vaut 995 francs à Paris, à cause des 45 francs d'octroi qu'il faut payer ; s'il n'y avait pas l'octroi, on en pourrait offrir *955 plus 45 égale 1000*. Mais la Suisse, lui, en offrait 970 francs ; ni douane, ni octroi, Il n'y avait, à l'arrivée et au départ, que

quelques frais de chemins de fer à payer, et la Suisse avait bien soin d'aménager ses tarifs de telle manière qu'ils n'atteignissent jamais le montant des octrois français. Et, petit à petit, un admirable entrepôt s'était créé à Bâle, avec des services de réexpédition très bien organisés, des frigorifiques splendides, etc... Une place aurait pu être prise par le marché de Paris, mais la douane et surtout l'octroi l'ont transférée en pleine Suisse.

Depuis la guerre, les choses ont un peu changé. Nous avons vu revenir, digne complément du régime de l'octroi, celui des prohibitions d'exportation ou d'importation. Bâle a pu maintenir un certain commerce de denrées périssables, précisément en raison de l'excellence de ses installations. Mais ce n'est plus la prospérité, la suprématie d'antan, suprématie dont personne n'a héritée, car aucune ville en France, et pas plus Paris qu'une autre, n'a vu grandir son caractère d'entrepôt. Les produits, les bons produits de notre pays, continuent à filer sur l'étranger, dès qu'on entr'ouvre tant soit peu la porte » .

Après ce rapide coup d'œil sur l'incidence de l'octroi, nous avons à nous demander si la suppression de l'octroi entraînerait des phénomènes exactement inverses à ceux que produit son existence.

C'est là une très grave question qui se pose pour tout projet de réforme et qu'il importe de présenter dans les termes qu'elle comporte exactement.

Si l'on se propose avant tout d'abolir l'octroi pour dégrever le consommateur, il est essentiel de s'assurer au préalable, dans la mesure du possible, que cette mesure entraînera une baisse du prix de la *vie correspondante*.

Si l'on admet qu'il doit continuer à exister un impôt sur la consommation déjà *atteinte* par l'octroi, il s'agit surtout de veiller à ce que le poids des taxes de remplacement se substitue à celui de l'octroi et ne vienne pas se superposer à la hausse causée antérieurement par celui-ci et se maintenant malgré sa disparition.

Le problème n'est pas le même dans les deux cas. Dans le premier, il y a vraiment dégrèvement d'une certaine catégorie de contribuables ; dans le second, ceux-ci restent taxés mais suivant une méthode différente, moins coûteuse et plus aisée.

D'après une théorie qui a cours depuis que l'on parle de supprimer l'octroi, l'abolition de cet impôt ne profiterait jamais ou presque, au consommateur, c'est-à-dire au contribuable réel ; elle apporterait simplement un cadeau au contribuable apparent, au commerçant qui continuerait à *vendre au même prix*. Selon cette théorie, on n'aurait pas le choix par conséquent dans la manière de remplacer l'octroi : il faudrait s'en tenir à des taxes frappant les mêmes catégories de matière imposable. Bien plus, on ne devrait pas, au fond, remplacer l'octroi, parce que, quelles que soient les taxes choisies, elles seront toujours des taxes de superposition.

Cette opinion, qui est répandue aussi bien parmi les partisans que parmi les adversaires de l'octroi, tranche un peu trop simplement la question posée.

Elle se heurte d'abord à des raisons de principe : étant donné que dans la répercussion de l'impôt, c'est le plus fort économiquement qui l'emporte toujours si on supprime l'octroi, en période de hausse, les commerçants ne modifieront pas leurs prix ; si on le supprime, au contraire, en période de baisse, les consommateurs profiteront de sa disparition. Il peut donc y avoir des cas dans lesquels la théorie en question sera démentie par les faits.

Cette théorie ne trouve pas d'autre part, dans les faits, une démonstration convaincante. Plusieurs villes importantes ont supprimé leur octroi ; les effets de cette réforme ont fourni des arguments aussi bien aux adversaires qu'aux partisans de cet impôt.

Rappelons ici, en quelques lignes, les faits les plus connus :

Le 10 juillet 1901, Lyon supprime son octroi.

Notons d'abord l'esprit dans lequel fut faite cette réforme : on se proposa surtout de dégrever le petit contribuable, c'est pourquoi l'octroi fut remplacé partie par des taxes de consommation, partie par des impôts directs sur la richesse acquise : taxe sur le revenu net de la propriété bâtie, la part ainsi réservée à la propriété immobilière.

équivalant à 36 % du total des taxes de remplacement.

Cette réforme se range donc dans celles du premier type indiqué ci-dessus. Le but recherché était surtout de dégrever le consommateur.

L'effet de la suppression sur le prix de la vie a été difficile à déterminer : le vin a diminué, mais cette baisse a pu être attribuée plus à l'abondance des récoltes qu'à la suppression de l'octroi. Dans les villes ayant conservé leur octroi, le vin ne se vendait pas plus cher qu'à Lyon. (1)

Le prix de la viande n'a pas baissé ; mais, durant les années qui suivirent la réforme, il y eut une hausse du bétail provoquée par la fièvre aphteuse. A cet égard, la disparition de l'octroi a sans doute évité une hausse probable. (2)

Les charcutiers ont baissé de 0.10 par kg. le porc frais.

Les conserves de poissons et de légumes ont été vendues à meilleur prix, mais les acheteurs de boîtes d'un quart de livre, qui sont évidemment nombreux, « n'ont pas été associés au mouvement,

(1) Cependant à noter qu'à Lyon la consommation du vin a augmenté après 1901 de 55 litres par tête et par an (proposition de loi PREVET, Chambre des députés 1923. Exposé des motifs).

(2) M. VALETTE. Des suppressions récentes des octrois en France. Thèse, Lyon, 1911, p. 53. La consommation de la viande a augmenté de 5 kgs 642 par tête et par an. Proposition de loi PREVET, Chambre des députés ci-dessus citée.

en l'absence de monnaie divisionnaire exprimant le dégrèvement ». (1)

Le 1^{er} avril 1906, Dijon supprime aussi son octroi. Le produit en fut remplacé, comme à Lyon, surtout par des taxes sur la richesse acquise, sur la propriété immobilière. La réforme ne semble pas cependant avoir amené la diminution espérée dans le prix des denrées alimentaires. On a remarqué, ici également, que le dégrèvement ne s'est fait sentir que sur les prix de gros, nullement sur les prix de détail (2) et on a expliqué ce fait par l'indivisibilité de la monnaie et la pratique qui consiste à arrondir les prix de vente par cinq centimes.

Depuis la guerre, cette dernière observation a beaucoup moins de valeur puisque, à raison des tarifs élevés, la part des droits d'octroi dans le coût des denrées a beaucoup augmenté en proportion.

A Saint-Nazaire, l'octroi n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 1927. Comme dans les deux exemples précédents, l'impôt a été remplacé par des taxes sur la richesse acquise, c'est-à-dire sur la propriété immobilière, les locaux d'habitation et ceux servant à l'exercice d'une profession, avec exonération des petits contribuables. Or, les prix des denrées y ont été baissés et se maintiennent au-dessous des prix pratiqués dans les villes voisines ayant un octroi.

(1) André GEORGE. Essai sur la suppression de l'octroi.

(2) M. VALETE. *op. cit.* p. 84.

Rouen, le 30 juin 1927, Grenoble, le 17 juin 1927, ont également procédé à la suppression de leur octroi, ainsi que quelques autres très grandes villes telles que Bordeaux, Clermont-Ferrand, etc.

Dans une étude à laquelle elle a procédé sur la question, en 1907, la fédération nationale des municipalités socialistes examine l'effet de la suppression de l'octroi dans un certain nombre de communes :

« Dans cette première catégorie doivent être rangées 46 villes ou communes d'importance diverse (46 sur 225).

« La suppression de l'octroi peut être considérée comme totale, car une demi-douzaine d'entre elles seulement n'ont maintenu qu'une taxe sur la viande de boucherie.

« Cette suppression est assez ancienne d'ailleurs pour certaines villes, ainsi pour Chambéry (1906), qui percevait une taxe sur la viande et qui, de ce chef, a retiré un revenu brut de 205.000 francs environ en 1926, alors que les frais de perception n'ont pas dépassé 20.000 francs.

« La municipalité de cette ville indique que la suppression des autres taxes n'a pas eu une répercussion bien sensible sur les prix des articles assujettis, mais que la réforme a été une très bonne opération, du consentement unanime, alors même qu'elle ait donné lieu, au début, à de vives réclamations de la part des débitants de boissons.

« Pareillement Vienne (suppression des taxes en 1920, sauf sur les viandes) se félicite de l'opéra-

tion. De même Héricourt, Lunéville, où les frais de perception avaient atteint l'année dernière le taux considérable de 40 %, Dammartin-en-Goële, qui y voit surtout la disparition de ces tracasseries sans contre-partie appréciable. Encore Blaye, qui, sans que les consommateurs paient plus cher, évite aux commerçants des ennuis et des vexations. De son côté, Remiremont juge que la suppression aura une influence heureuse, au point de vue moral surtout, notamment dans les milieux ouvriers. Réforme bien accueillie, dit Evian-les-Bains, en indiquant que, par ailleurs, la ville a des ressources. Pour Saint-Nazaire, il s'est agi d'une question de principe ; pour Beaune, Rouen, de la disparition d'une gêne sérieuse.

« D'autres communes encore ont supprimé leur octroi en raison du trop faible rendement de celui-ci ou du coût par trop élevé des frais de perception (Bourg d'Oisans, Tournon, Eygalières, Carentan, Etretat, Eguilles, Eymoutiers, Issigeac, Gueugnon, Briare, Aixe, Geauné, Routrenen, Mortagne-sur-Sèvre. »

« Darney, qui se loue de la mesure, indique que son appréciation peut ne pas convenir pour les grandes villes où l'octroi constitue une ressource importante, mais que, pour les localités moyennes où il n'est guère possible d'entretenir un personnel suffisant, l'institution devient une taxe à la bonne volonté, les portes restant ouvertes à la fraude. Cette opinion, peut-être sévère, n'est pas isolée.

« Mais les collectivités intéressées ont-elles retiré

ou retireront-elles de la mesure un bénéfice sérieux, au point de vue notamment du coût de la vie et indépendamment des avantages résultant de la libre circulation ? La majorité ne le pense pas et d'autres affirment même que seuls les commerçants y trouveront un profit. La raison généralement donnée, et qui a été notée plus haut, est que le pourcentage des taxes est trop faible pour retentir sensiblement en plus ou en moins sur les prix de détail. D'autre part, la variation constante des cours rend difficiles les constatations.

« Il convient de remarquer toutefois qu'une diminution sur les prix des denrées alimentaires, et principalement de la viande de boucherie, est escomptée par Bourg d'Oisans ; Lunéville espère également une baisse. Aix-en-Provence accuse une légère diminution, sur laquelle Anzin ne compte guère. Dans cette ville cependant, où les frais atteignent près de 31 %, les commerçants auraient pris l'engagement formel de tenir compte, non seulement de la suppression des droits, mais encore du temps que leur fait gagner cette suppression. A Douai, les prix se sont maintenus d'une manière générale, mais la réforme a été bien accueillie. Les taxes de remplacement y ont joué, par incidence, sur le coût des loyers, mais cette remarque doit être immédiatement corrigée par une constatation tirée de la situation spéciale de Douai : 17.000 habitants logent, en effet, dans des immeubles appartenant aux compagnies minières et, du fait que la rétribution qui leur est demandée est très

peu élevée, ils ne sont pas assujettis à la taxe d'habitation.

« Enfin Graulhet (suppression du 1^{er} janvier 1928) considère que l'action des coopératives de consommation s'exercera sur les détaillants d'une façon heureuse.

« Il peut donc être conclu, de ces 45 réponses rapidement passées en revue, que la totalité des municipalités intéressées ne voient ou n'escomptent, du point de vue général, que des avantages à la suppression des octrois.

« Par contre, la plupart d'entre elles jugent que cette suppression est sans effet sur le coût de la vie ».

Nous croyons pouvoir, en terminant l'examen de cette question, faire cette remarque que la suppression de l'octroi est susceptible de profiter aux consommateurs dans les cas assez fréquents où le produit étant de qualité homogène et de gros débit, la concurrence est facile ; ainsi, pour l'essence, la Ville de Paris a supprimé ses droits sur l'essence dont le montant s'élevait à 1 franc par bidon de cinq litres ; aussitôt, les automobilistes parisiens ont bénéficié de cette suppression.

Si, par exemple, on supprimait l'octroi sur les truffes ou sur les beurres, il est probable que cette suppression n'irait jamais jusqu'au consommateur.

DEUXIEME PARTIE

pour la Solution du Problème de l'Octroi
et Recherche de la Solution
qui doit être préférée

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Classification des propositions

Parmi les intérêts économiques atteints par l'octroi, ce sont les intérêts de la production viticole, si importante en France, au nom desquels furent formulées les premières revendications en faveur de la suppression de ce mode de taxation. La loi du 28 avril 1816 avait établi que les droits d'entrée seraient perçus au profit du Trésor, mais des dérogations à cette règle pouvaient être accordées en vertu d'une ordonnance royale. Le gouvernement en vint à autoriser un nombre de plus en plus grand d'exceptions de ce genre et les départements viticoles se plaignirent amèrement de l'élévation des droits d'octroi qui frappaient les vins. Ils firent voter la loi du 11 juin 1842 qui abroge l'article 149 de la loi du 28 Avril 1846 relatif aux dérogations sus-visées.

C'est de cette époque que date une des premières propositions de suppression de l'octroi : celle de M. de Jenaude, en 1846, qui proposait de le remplacer par une taxe sur la propriété. Sous le gouvernement de 1846, la campagne contre l'octroi s'étendit sur un nouveau domaine : l'octroi fut attaqué à raison de son caractère antidémocratique. Après la guerre de 1870, les propositions

parlementaires en vue de l'octroi se multiplièrent, du fait notamment de l'exemple fourni par la Belgique qui avait aboli ses octrois en 1860. Signalons les propositions Vernhes et Laroche-Joubert, en 1876 ; Menier, 1878 ; Delattre, 1884 ; en 1886, Yves Guyot proposait que les communes fussent autorisées à supprimer leurs octrois et à les remplacer par des taxes directes. A cette époque, c'est de nouveau le monde viticole qui mène le plus ardemment la lutte contre l'octroi. Il réussit à obtenir le vote de la loi du 29 décembre 1897 qui décide l'abolition des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et crée un certain nombre de taxes de remplacement. Ensuite, l'octroi obtient quelques années de répit, et la proposition Fleury Ravarin, de 1899, celle d'Edouard Vaillant, en 1906, n'ont aucun aboutissement.

Vers la même époque, des propositions sont formulées, non plus au Parlement, mais au conseil municipal de la Ville de Paris, proposition André Lefèvre en 1905, Eyraud en 1906.

La loi de 1918 n'avait pas pour objet de supprimer tout ou partie des droits d'octroi, mais seulement de mettre au point le régime fiscal des boissons.

C'est seulement en 1920 que les attaques contre l'octroi reprennent une nouvelle vigueur au Parlement, avec la proposition de résolution Prevet, du 3 Février 1920. Cependant, à cette époque, d'autres préoccupations s'étaient emparées de l'opinion publique, aussi la deuxième proposition

Prevet de 1924 passe à peu près inaperçue. C'est, semble-t-il, surtout le relèvement sensible des tarifs de l'octroi de Paris, en 1927, qui a provoqué un réveil soudain du mouvement abolitionniste. Dès lors, une campagne est entreprise par la ligue populaire contre les octrois ; de nouveaux projets de suppression sont présentés au Parlement (Robaglia 1927, Maître 1927, Garat 1928, etc), et c'est surtout aux assemblées locales et régionales de l'agglomération parisienne que les propositions se multiplient : Lheury, 24 mai 1927 ; J. Laurent, 9 Juin 1927, Riotor, 16 juin 1927 ; Naudin, 25 juillet 1927 ; Bequet, 5 Août 1927 ; Lemarchand, 22 Août 1927 ; Contenot, 26 Septembre 1927 ; Henri Sellier, 2 novembre 1927. Signalons, d'autre part, le projet de la ligue populaire des octrois du 24 novembre 1927.

Voici un tableau chronologique et synthétique des principales propositions présentées sur la question de l'octroi :

Toutes les propositions énumérées ci-dessus

DATE	AUTEURS	SYSTÈME PROPOSÉ	ASSEMBLÉES SAISIES	
			ASS. LÉGISL.	CONSEIL GÉNÉ ET MUNICIP.
1846	DE JENAUE	Taxe sur la propriété	Chambre dép.	
1878	Gouvernement provisoire	Taxe au propriétaire et locataires d'un loyer de plus de 700 frs. Impôt somptuaire sur voitures et domestiques.		
1876	VERNHES et LAROCHE-JOUBERT	Impôts directs	Chambre	
1878	MENIER	Taxes directes et centimes additionnels	Chambre	
1884	DELATTRE	Taxes directes, centimes additionnels	Chambre	

DATE	AUTEURS	SYSTÈME PROPOSÉ	ASSEMBLÉES SAISIES	
			ASS. LÉGISL.	CONSEIL GÉNÉ. ET MUNICIP
1886	Yves GUYOT	Taxes directes	Chambre	
1892	GUILLAUMON GUILLEMET	Taxes directes	Chambre	
1899	Fleury RAVARIN	Abandon par l'Etat de divers impôts directs légués aux communes-compensations par des décimes aux contributions indirectes.	Chambre	
1906	Ed. VAILLANT et Albert POULAIN	Taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu dont la création est projetée.	Chambre	
1906	LEFÈVRE	Surtaxe sur les transports.		Conseil mun.
1919	DAUSSET	Surtaxe sur transports		C. Général Seine
1920	PREVET	Fonds commun (majoration chiffre d'affaires).	Chambre	C. Munic. Paris
1921	RIOTOR	Fonds commun (majoration chiffre d'affaires).		Conseil mun.
1921	SELLIER	Octroi intercommunal		Conseil gén.
1924	PREVET	Taxes sur animaux abattus.	Chambre	
1925	CAILLAUX	Stabilisation des fonds communs.	Chambre	
1927	MAITRE	Fond commun par augmentation des droits de douanes.	Chambre	
1927	ROBAGLIA	Surtaxes sur les transports et sur le charbon et les essences.	Chambre	
24-5-27	LHENRY	Fonds commun		Conseil gén.
9-6-27	Fern. LAURENT	Fonds commun plus-values douanières, surtaxes sur transports.		Conseil gén. Conseil mun.
16-6-27	RIOTOR	Fonds commun surtaxe sur chiffres d'affaires.		Conseil gén. Conseil mun.
25-7-27	NAU»IN	Fonds commun (taxes à la production).		Conseil gén. Conseil mun.
5-8-27	BEQUET	Taxes sur gaz, eaux, électricité et automobiles.		Conseil gén. Conseil mun.
22-8-27	LEMARCHAND	Surtaxes sur transports majoration de taxes indirectes.		Conseil gén. Conseil mun.
26-9-27	CONTENOT	Maintenir l'assiette. Changer le mode de perception.		Conseil gén. Conseil mun.
2-11-27	H. SELLIER	Taxes sur terrains non bâtis. Centimes additionnels. Surtaxe sur eau, gaz, électricité.		Conseil gén. Conseil mun.
22-2-28	Maître AUBRIOT	Mêmes propositions	Chambre	
28-6-28	GARAT BIBIÉ	Surtaxes locales sur l'eau, le gaz et l'électricité, les constructions neuves et taxes d'entretien. Fonds communs: surtaxes sur les transports et les charbons.		

peuvent être classées en deux grandes catégories :

1° D'une part, celles qui remplacent l'octroi par des taxes ou suppléments de taxes perçues par l'Etat, dans la France entière, le produit en étant versé à un fonds commun réparti, en tout ou en partie entre les villes à octroi.

2° D'autre part, celles qui remplacent l'octroi par des taxes ou *supplément de taxes perçues* exclusivement dans *les villes à octroi*.

Il y a, naturellement, des systèmes mixtes qui contiennent ces deux solutions.

La Ville de Paris se trouve elle-même dans une situation particulière, étant donné qu'elle forme en fait, avec les communes de banlieue, une immense agglomération dont l'homogénéité très réelle rend spécialement fâcheuse la multiplicité des octrois municipaux dans cette région. Les systèmes, qui se rangent dans la deuxième catégorie sus-indiquée, revêtent en conséquence, dans leur application à la région parisienne, une modalité qui tient compte de cette difficulté, modalité à laquelle on a donné le nom, d'ailleurs assez peu adéquat, de « Départementalisation de l'octroi ».

Les propositions que nous avons énumérées plus haut, dans l'ordre chronologique, se répartissent ainsi, sous les différentes rubriques dégagées ci-dessus :

1° SOLUTIONS GÉNÉRALES. — a) *Cadre national* : Fleury Ravarin, Ed. Vaillant et Albert Poulain, Prévet, Riotor, Caillaux, Maitre, Lhenry, Riotor, Naudin.

b) *Système mixte* : Robaglia, Lemarchand.

c) *Cadre local* : De Jenaude, Gouvernement provisoire, Vernhes et Laroche-Joubert, Menier, Delattre, Yves Guyot, Guillemet, Lefèvre, Dausset, Bequet, Contenot.

2° SOLUTIONS DÉPARTEMENTALES PARISIENNES. —
Les deux propositions Sellier au Conseil Général.

b) *Départementalisation et remplacement de l'octroi* : Henri Sellier, 1^{er} projet.

b) *Départementalisation de remplacement de l'octroi* : Henri Sellier, 2^e projet ; Contenot.

Observons, en terminant cet exposé préliminaire, que la réforme des finances locales n'est nullement liée, à notre avis, directement tout au moins, à la question de l'octroi. Il y aura toujours des impôts indirects locaux. La réforme des finances locales consiste, avant tout, d'abord dans une meilleure répartition des dépenses entre *l'Etat et les localités* et dans la réforme des centimes additionnels, savoir les impôts directs *communaux*.

TITRE PREMIER

Solutions générales

CHAPITRE PREMIER

Remplacement dans le cadre national

Toutes les propositions visant à remplacer l'octroi par des taxes perçues, dans la France entière, par l'Etat ou par des suppléments aux taxes d'Etat existantes, font, à cet effet, appel au système des fonds communs.

Les fonds communs sont « des masses de ressources concentrées par l'Etat qui les met à la disposition des collectivités locales, en les répartissant entre les budgets intéressés suivant certaines règles déterminées ». (1)

Il y a des fonds communs spéciaux répartis seulement entre un petit nombre de collectivités, des fonds communs généraux répartis entre tous les départements et toutes les communes. Les modes de répartition varient suivant les fonds communs ; les éléments considérés sont, tantôt la population, tantôt la valeur du centime démographique

(1) ALLIX et LECERCLÉ. op. cit. t. II, p. 429.

(quotient de la *valeur du centime local par le chiffre de la population*) tantôt la longueur des voies, etc... Les modes d'attribution varient également, versement par dixièmes, à titre d'avance, par trimestre, acomptes provisionnels, etc.

Le vice radical de ce système, c'est l'impossibilité de trouver des bases de répartition satisfaisantes. La base de la population employée le plus souvent est injuste ; elle défavorise les grandes villes qui ont des charges particulières (éclairage, voirie, hygiène) *que ne supportent pas les petites communes*. La répartition définitive ne pouvant avoir lieu qu'en fin d'exercice, *les communes ne peuvent en faire état* dans leurs prévisions budgétaires, d'une façon précise. Il y a des communes qui tirent des fonds communs des ressources absolument superflues.

C'est à la suite du développement énorme des fonds communs créés depuis 1920 que l'idée est venue d'utiliser le système des fonds communs pour remplacer les octrois.

Les partisans des systèmes de remplacement à l'aide des fonds communs se basent sur les difficultés nombreuses que présentent les systèmes de remplacement *dans le cadre communal*.

Les publicistes ou parlementaires qui se rallièrent à cette solution considèrent que si l'octroi est une recette communale, la question de sa suppression est avant tout nationale, puisque l'octroi *frappe directement ou indirectement* le consommateur du pays tout entier, de la même façon que le

marché des blés canadiens peut influencer les profits du plus humble paysan français. D'autre part, les ressources nouvelles que l'on peut attendre des communes sont déjà absorbées.

Pour bien apprécier la valeur du système de remplacement des octrois par les fonds communs, il faut faire un examen des mérites véritables de cette catégorie de ressources locales.

Nous aurons donc à étudier d'abord les fonds communs existants et à nous poser, après avoir réservé un chapitre spécial aux fonds récents, cette question d'ordre très général : « Puisqu'aux fonds communs, actuellement en vigueur, on se propose d'en ajouter d'autres, est-ce que le système que l'on propose a la faveur des pouvoirs publics, des collectivités bénéficiaires, voire des contribuables ? »

Cette question étant tranchée, nous examinerons les fonds communs projetés et les améliorations ou extension prévues dans le cadre des fonds communs récents. Enfin, nous mentionnerons pour mémoire le régime possible des subventions d'Etat aux communes *décidées à supprimer leurs octrois*.

§ 1. — *Les fonds communs existants*

Section I. — LES ANCIENS FONDS COMMUNS

Avant 1914, il y avait trois fonds communs :

a) Le fonds commun des amendes correctionnelles sur le produit des amendes et condamnations

pécuniaires prononcées par les tribunaux répressifs, il est attribué (loi du 26 décembre 1890) 80 % aux communes, 20 % à l'Etat.

L'attribution aux communes est réglée par la commission départementale. Il s'agit de toutes petites sommes.

Ce fonds commun a rapporté 1.566.000 francs en 1913, 8.703.000 en 1922. Il est peu connu, les propositions d'attributions se font dans le secret, la commission départementale fixe définitivement les sommes à répartir d'après les propositions du Préfet, ce sont les conseillers généraux ayant le plus d'entregent qui arrivent souvent à recevoir la meilleure part dans la répartition.

D'après la commission des dépenses de la Chambre (1), la seule réforme possible est la suppression de ce fonds commun qui est d'une répartition difficile nécessitant des opérations longues et compliquées pour un produit insignifiant.

b) Le fonds commun des cultes créé par la loi de 1905 est la répartition entre toutes les communes des sommes rendues disponibles par la suppression du budget des cultes, avec grande liberté d'emploi, dans chaque commune, des sommes attribuées « au prorata du contingent de la *contribution foncière sur les propriétés non bâties*. »

c) Fonds commun des mines. — Un dixième de la redevance proportionnelle établie au profit de

(1) Voir BRASSAUD, op. cit. p. 7.

l'Etat sur le produit net de l'exploitation des mines est prélevé en vertu de la loi du 8 août 1910 et un douzième est attribué aux communes sur lesquelles se trouvait l'exploitation et 1/120 sert à la répartition d'un fonds commun entre toutes les communes de France où se trouvent domiciliés des employés ou ouvriers de mines. La loi du 25 juin 1922 a fixé le droit proportionnel de la redevance des mines à 20 % du produit de l'exploitation, dont 5 % reviennent aux communes.

Section II. — LES NOUVEAUX FONDS COMMUNS

(POSTÉRIEURS A 1914)

Les seuls fonds communs qui puissent nous intéresser sont les fonds communs récents. Ces fonds communs ont été créés par suite des nécessités budgétaires nées de la guerre. On avait besoin alors de taxes faciles à percevoir et à gros rendements. Nous verrons en étudiant ces différents fonds communs que cet objet a été très bien rempli.

a) Fonds commun des contributions indirectes.
— Ce fonds commun a groupé, au profit de toutes les communes de France, les droits sur les boissons qui, jusqu'alors, étaient réservés aux seules *communes bénéficiaires d'un octroi* et les droits de circulation qui, auparavant, alimentaient exclusivement le budget de l'Etat. Ceci en vertu de la loi du 22 février 1918.

Cette loi a constitué un premier pas vers la

suppression des octrois.(1) En effet, d'une part, elle a eu pour résultat tangible de supprimer complètement l'octroi sur les boissons hygiéniques et les alcools. Seules, quelques communes conservent encore un droit d'octroi sur les vins fins en bouteille.

D'autre part, un certain nombre de villes ont, en effet, supprimé volontairement leurs octrois ; d'autres ont, soit réduit, soit supprimé un certain nombre de droits à la suite des recettes nouvelles apportées par cette loi, tout en maintenant l'octroi sur des articles en nombre restreint, à gros rendement, ce qui fait qu'en 1918, il y a 2 suppressions.

1919	il y a eu 8 suppressions	2 réductions
1920	20 —	2 —
1921	19 —	7 —
1922	15 —	4 —

La loi du 22 février 1918 a supprimé tous droits d'octroi sur les vins, cidres, bières et alcools ; elle portait l'impôt, déjà relevé à 400 francs par la loi du 30 juin 1916, à 600 francs par hectolitre, dont 1/3 au profit du fonds commun, soit 200 francs par hectolitre pour l'alcool, sur la bière à 1 franc par degré-hectolitre, soit, pour le fonds commun, 0.50 par degré-hecto ; sur les vins, à 5 francs par hectolitre dont 2/5 pour le fonds commun, soit 2 francs par hectolitre ; sur les cidres,

(1) Voir article de Jean LESCURE déjà cité, dans la Revue politique et parlementaire. 1922.

à 2.50 par hectolitre dont $\frac{2}{5}$ pour le fonds commun, soit 1 franc par hectolitre.

La loi du 25 juin 1920 a majoré les droits sur toutes les boissons, ainsi que la part de ces droits destinée aux fonds communs et les a fixés ainsi qu'il suit :

Alcool. — Droit global : 1.000 francs l'hectolitre, dont 250 francs pour le fonds commun.

Vins. — Droits : 14 francs l'hectolitre, plus 5 francs pour le fonds commun.

Piquettes. — Droits : 3 francs l'hectolitre, plus 3 francs pour le fonds commun.

Cidres. — Droits : 6.50 l'hectolitre, plus 2.50 pour le fonds commun.

Bières. — Droits : 1.70 l'hecto-degré, plus 0.90 pour le fonds commun.

Par suite de la mévente des vins, la loi du 15 juillet 1921 (article 1^{er}) a diminué les droits sur les boissons hygiéniques et la part du fonds commun a été ramenée à

4 francs par hecto pour les vins et piquettes.

2 francs par hecto pour les cidres poirés.

0.50 par degré-hecto pour les bières.

La répartition est basée sur le chiffre de la population et sur les quantités de boissons hygiéniques consommées en 1913 dans la commune.

Dans les villes à octroi, la consommation devait être déterminée d'après les constatations effectives du service de l'octroi. Pour les autres, elle devait être considérée comme égale à celle constatée par les services d'octroi dans l'ensemble du départe-

ment ou, à défaut, dans les départements limitrophes.

Des deux éléments constituant le contingent, l'un devait rester immuable, c'était la consommation par tête. L'autre, qui était la population effective, devait varier avec les résultats des dénombrements quinquennaux. Toutefois, il avait été convenu que, pour les communes directement atteintes par les événements de guerre, le recensement de 1911 continuerait d'être appliqué, si celui de 1921 faisait ressortir une diminution.

La garantie d'un minimum est assurée par l'article 4, qui prévoit que les parts des communes ayant eu des recettes d'octroi ne pourraient être inférieures au revenu que chacune de ces communes avait tiré en 1913 des droits d'octroi supprimés.

La répartition du fonds commun des contributions indirectes est très compliquée, du fait de l'article 4 garantissant aux communes la même perception qu'en 1913. Cette recette de 1913 devait, en outre, servir de base à des avances mensuelles dans la proportion de $1/12$ de ces recettes. Dans ces conditions, on a dû procéder par approximations successives. Il a fallu d'abord faire une répartition provisoire, comme si la clause n'existait pas, relever et totaliser les sommes payées à titre d'avances à certaines communes en sus de leur part dans la répartition, puis déduire ce total de la somme à répartir et recommencer le travail de répartition. C'est ainsi que la répartition de 1918 fut tout à fait difficile comme portant sur une année déficitaire.

b) *Fonds commun sur le chiffre d'affaires* (un décime additionnel à la taxe sur le chiffre d'affaires perçue par l'Etat).

Institué par l'article 63 de la loi du 25 juin 1920, le montant de ce fonds est réparti dans la proportion de $\frac{1}{3}$ aux départements, $\frac{2}{3}$ aux communes.

Jusqu'en 1922, la répartition avait lieu entre les communes et les départements, au prorata de la population municipale totale et de la population départementale. La loi du 28 décembre 1923, dans son article 10, a fixé un mode de répartition ainsi libellé :

ARTICLE 10. — Le produit de la perception du décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires, institué par l'article 63 de la loi du 25 juin 1920, sera réparti, pour les années 1923 et 1924, entre les communes et entre les départements, au prorata de la population municipale, totale et de la population départementale, déterminée par le recensement de 1921. En ce qui concerne les communes directement atteintes par les événements de guerre, les résultats du recensement de 1911 continueront à être retenus si *le recensement de 1921 fait apparaître une diminution du nombre d'habitants*.

« Le mode de répartition, indiqué au paragraphe précédent, jouera, en ce qui concerne les départements, jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour attribuer à ceux-ci 2 francs par tête d'habitant. L'excédent, s'il y en a un, sera réparti

entre les départements, au prorata de la population, mais en affectant à cette population des coefficients 1, 2, 3, 4, 5 et 6, selon que la valeur du centime démographique, dans les trois dernières années pour lesquelles elle aura pu être calculée, aura été :

Supérieure à 10 centimes	1
Comprise entre 10 et 9 centimes	2
9 et 8	3
7 et 6	4
Inférieure à 6 centimes	5

Ce système a été prorogé à différentes reprises et, en dernier lieu, pour l'année 1927, par la loi du 31 Mars de la même année.

Peut-on dire que la base de répartition adoptée soit équitable à tous les points de vue et, qu'en particulier, la Ville de Paris et le département de la Seine aient eu à s'en louer ?

Il faut tout d'abord observer que la part revenant aux départements et aux communes dans l'impôt sur le chiffre d'affaires n'a pas suivi l'augmentation qui a affecté les *taux de la part de l'Etat*. Déjà, lors de l'institution du double décime additionnel au principal de l'impôt d'Etat, la part des départements et des communes, servant à alimenter le fonds commun, avait continué à être calculée sur l'*ancien principal*, soit sur 1 franc et non pas sur 1.20.

D'autre part, dès la mise en vigueur de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ce même décime additionnel n'était pas perçu lorsque l'impôt sur le chiffre

d'affaires atteignait les taux particulièrement rémunérateurs de 3 % et de 10 %.

Mais la loi du 4 avril 1926, portant création de nouvelles ressources fiscales, est venue encore accentuer l'injustice du système. On sait que les dispositions de l'article 37 de cette loi ont eu pour effet de majorer les taux primitifs de l'impôt sur le chiffre d'affaires. C'est ainsi, pour se borner à quelques exemples, que le taux primitif de 1 % (plus le double décime) a été porté à 2 % et que les affaires frappées jusqu'à ce jour aux taux de 3 et 10 % sont assujetties actuellement à des taux de 4 et 13 %. Mais la part des départements et des communes n'a pas varié ; elle est toujours égale à... zéro dans les affaires les plus rémunératrices ; elle est toujours de 10 % dans les autres affaires, mais non plus 10 % du principal de l'impôt, mais 10 % de la base de l'impôt.

Autrement dit, primitivement, lorsqu'un commerçant faisait pour 100 francs d'affaires, il versait à l'Etat 1 franc, et pour le fonds commun, 0.10. A cette époque, le fonds commun touchait donc le dixième de ce que touchait l'Etat.

Aujourd'hui, quand ce même commerçant fait 100 francs d'affaires, il verse à l'Etat 2 francs, sur lesquels celui-ci ristourne 0.10 au fonds commun. La part des départements et des communes n'est donc plus que de 5 % de l'impôt d'Etat.

Mais, à cette injustice dont pâtit la généralité des départements et des communes, il s'en ajoute d'autres propres aux grandes collectivités urbaines

et à Paris en particulier, ainsi qu'au département de la Seine.

Du fait que la répartition, en ce qui concerne les communes, s'établit uniquement d'après le nombre d'habitants, sans faire état de l'importance des affaires traitées sur leur territoire, ce système permet qu'à population égale les centres où le commerce est particulièrement actif, ne reçoivent pas plus que ceux où il est presque inexistant.

L'application de ce procédé a déjà fait perdre à ces deux budgets des sommes considérables.

Qu'on en juge : :

Le montant de l'impôt sur le chiffre d'affaires perçu à Paris en 1926 (montant de l'impôt d'Etat y compris le fonds commun), s'est élevé à	2.145.609.847 fr.
et en banlieue à	357.999.213 fr.

Soit au total à	2.503.609.060 fr.
-----------------	-------------------

pour le département de la Seine.

Or, pour la période envisagée, la Ville de Paris a perçu, pour sa part dans le fonds commun, 16.786.000 francs et le département de la Seine 11.117.000 francs.

Si, pour le calcul de la répartition, on eût fait entrer en jeu non l'élément de la population, mais l'élément du lieu de la perception de l'impôt, Paris eût reçu du fonds commun plus de 60 millions et le département 35 millions.

Et l'on n'assisterait pas à ce fait presque scandaleux qu'une collectivité qui, comme le départe-

ment de la Seine, fournit à l'Etat le tiers de l'impôt perçu sur le territoire tout entier, n'émarge au fonds commun que pour le 1/8 environ.

Le préjudice de près de 70 millions, qui est causé aux deux budgets du département de la Seine et de la Ville de Paris, du fait du mode de répartition en vigueur, a de quoi, on en conviendra, rendre quelque peu pessimiste sur la situation qui serait faite à ces deux collectivités dans le cas où d'autres fonds communs, s'inspirant d'un esprit pareillement antiurbain, seraient institués.

c) Fonds commun des automobiles. — Institué par l'article 100 de la loi du 21 juin 1920.

Les droits perçus par l'Etat (taxe de circulation non comprise) sur les automobiles seront majorés de 25 %, proportion réduite à 1/100 de l'impôt total par la loi du 22 mars 1924 et le produit de cette majoration servira à constituer un fonds commun qui sera réparti entre les départements.

La répartition de ce fonds commun aura lieu d'après la longueur et l'état des routes entretenues par le département.

Le département de la Seine a une part très réduite *du fait du peu de longueur des routes départementales.*

Le département de la Seine a touché de ce fait *une somme prévue pour 1928 à 109.200.*

d) Fonds commun sur les cartes d'identité des étrangers. — Il a été constitué par l'article 66 de la loi du 13 Juillet 1925, ainsi conçu :

ARTICLE 66. — Il sera perçu, à l'occasion de la

délivrance et du renouvellement de la carte d'identité d'étranger, une somme de 50 francs pour l'Etat, 6 francs pour le département et 12 francs pour la commune, en tout 68 francs sans addition d'aucun décime.

Ces sommes seront réduites respectivement à 7 francs, 1 franc et 2 francs, au total 10 francs, sans addition d'aucun décime, pour les étrangers pères et mères d'un ou plusieurs enfants français, pour les étudiants et les travailleurs, salariés, les savants et les écrivains étrangers vivant en France remplissant les conditions qui seront déterminées par décret. En seront totalement exonérés les étrangers ayant servi comme volontaires dans l'armée française pendant la guerre.

Bénéficieront également de la somme réduite ou de l'exonération les conjoints, ascendants ou descendants des travailleurs vivant avec ces derniers.

La carte sera requise de tout étranger faisant en France un séjour de plus de deux mois. Elle doit être renouvelée tous les deux ans.

Dans le cas prévu dans le second alinéa du présent article, mais seulement lorsqu'il s'agit de travailleurs salariés, la somme perçue sera à la charge de l'employeur.

La part des départements et des communes sera répartie entre tous les départements et les communes, suivant les principes du fonds commun.

La dernière disposition de cette loi ne se suffisant pas à elle-même, a été complétée par l'article

132 de la loi du 29 Avril 1926 (budget de 1926) ainsi conçu :

Le dernier alinéa de l'article 66 de la loi du 13 juillet 1925 est remplacé par les dispositions suivantes :

« La part des départements et des communes sera versée à un fonds commun, dont le montant sera réparti annuellement au prorata du nombre de cartes délivrées ou renouvelées à des étrangers dans chaque département et chaque commune, la somme à attribuer par carte d'étranger au département et à la commune de la résidence correspondant, quel que soit le tarif appliqué aux titulaires de cartes, au quotient de la division du total des recettes constatées au fonds commun, par le nombre de cartes délivrées ou renouvelées dans le courant de l'année ».

Rappelons-nous tout d'abord que les tarifs de la carte d'identité des étrangers ont été modifiés à deux reprises depuis la loi du 13 juillet 1925. Elevés par la loi du 3 Août 1926 portant création de nouvelles ressources fiscales à 375 francs au total (300 francs pour l'Etat, 25 francs pour le département et 50 francs pour la commune) avec réduction à 40 francs pour les catégories privilégiées (25 plus 5, plus 10) ; ces tarifs ont été abaissés par la suite en vertu de la loi du 26 mars 1927 (articles 88 et 89) à 100 francs au total pour les cartes à plein tarif (85 plus 5, plus 10) et à 20 francs pour les catégories privilégiées (16 plus 1.50, plus 2.50).

On remarquera que ces variations n'ont guère

été profitables aux départements et aux communes en ce qui concerne les proportions de la recette servant à constituer le fonds commun par rapport à la part revenant à l'Etat.

La part totale des départements et des communes atteignait en effet 36 % de celle de l'Etat sous l'empire de la loi du 13 juillet 1925. Elle passa à 25 % avec la loi du 3 août 1926 pour tomber à 17.65 % avec la loi du 26 mars 1927. Encore quelques modifications de la législation opérées dans le même esprit et la part des départements et des communes ne tardera pas à tendre vers zéro. (1)

Section III. — UTILISATION DES FONDS COMMUNS EXISTANTS POUR LE REMPLACEMENT DE L'OCTROI

Dans sa proposition de résolution (numéro 258), déposée à la Chambre le 3 février 1920, M. Prevet, député, préconisait le remplacement de l'octroi, notamment par l'institution de nouveaux centimes additionnels s'ajoutant au décime déjà perçu pour les localités avec la taxe sur le chiffre d'affaires et formant le fonds commun que l'on connaît.

Cette solution a recueilli l'adhésion notamment de MM. Lhenry (projet de vœu déposé le 24 mai 1927, Conseil Général de la Seine), et L. Riotor (proposition du 16 juin 1927). Ce dernier, spéciale-

(1) FIANCETTE. Loc. cit. p. 510-514.

ment, préconisait l'addition de quelques centimes à l'impôt sur le chiffre d'affaires, pour que ce supplément au fonds commun actuel soit réparti entre les villes à octroi en remplacement de celui-ci.

Il est évident, comme l'observe M. FIANCETTE (1), qu'une majoration même légère de l'impôt sur le chiffre d'affaires qui, pour l'ensemble du territoire, fournit une recette de l'ordre de 8 milliards (en 1927), il ne serait pas difficile de dégager les 7 à 800 millions nécessaires pour compenser, dans les communes intéressées (Paris compris), la suppression des droits d'octroi.

Mais on peut faire, à un tel système, de nombreuses critiques :

Il n'y a que 1.200 collectivités environ, sur un chiffre global de 36.000 communes, qui ont un octroi. Le législateur voudra-t-il, au bénéfice de cette minorité, aggraver encore le poids de l'impôt impopulaire ?

D'autre part, l'augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires ne serait pas contraire à l'équité fiscale seulement à raison de la surcharge injustifiée imposée aux localités qui n'ont pas d'octroi. Elle présenterait aussi ce défaut au point de vue de la répartition du sacrifice imposé aux contribuables entre les différentes catégories de personnes assujetties à l'octroi.

(1) Rapport sur le budget départemental primitif pour 1928, doc. N° 73 de 1927. Conseil général de la Seine, p. 515.

Ainsi, la taxe sur le chiffre d'affaires ne joue pas à l'encontre des services publics, alors que ceux-ci paient les droits d'octroi pour les produits qu'ils consomment. Ainsi, ces services seraient dégrevés d'une contribution qu'ils doivent pourtant supporter comme ils profitent des avantages et des dépenses couverts par celle-ci.

La taxe en question atteint des entreprises qui ne supportent pas actuellement l'octroi (drapier, orfèvre, etc...) et des produits qui en sont exempts (thé, café, notamment).

Le système qui consiste ainsi à faire appel à la taxe additionnelle à l'impôt sur le chiffre d'affaires nécessite les plus expresses réserves, surtout au point de vue de la justice fiscale. Il présente le défaut capital de choisir pour le remplacement de l'octroi un impôt dont l'assiette est différente de celle de l'octroi.

§ 2. — *Remplacement de l'octroi par les fonds communs nouveaux, créés spécialement*

C'est précisément pour conserver aux taxes de remplacement la même assiette, en principe, que celle des droits d'octroi, que des propositions ont été formulées en vue de la création de nouveaux fonds communs remplissant plus ou moins cette condition.

Nous avons dans ce sens, particulièrement, les propositions de MM. Robaglia, Maitre, Garat, au Parlement ; le projet présenté au Conseil Général

du département de la Seine par M. Naudin et certaines dispositions du projet élaboré par la ligue populaire contre les octrois.

Voici comment peuvent se classer les différents systèmes qui répondent à cette idée :

Les uns prétendent atteindre les produits assujettis à l'octroi en s'adressant aux droits de douane (Maitre). Dans un amendement au projet de loi portant révision du tarif général des douanes (en 1917), M. H. Maitre, député, proposait que l'Etat renonce aux plus-values de recettes provenant de l'élévation des tarifs et que ces plus-values alimentent un fonds commun réparti entre les communes supprimant leur octroi. L'Etat cherchait, en effet, dans l'accroissement des droits de douane non un supplément de recettes fiscales, mais la protection de l'industrie. En profitant du surcroît de produit procuré au Trésor pour dégrever les consommateurs par la suppression de l'octroi, on offrait à ceux-ci une compensation très légitime.

La proposition de M. Maitre a trouvé l'appui de M. Fernand Laurent au conseil municipal de la Ville de Paris. (1) Toutefois, la suggestion de l'honorable député n'est pas susceptible de retenir beaucoup l'attention, car il est bien improbable que le gouvernement renonce aux plus-values budgétaires qui sont la conséquence du relèvement du tarif douanier.

Au surplus, on peut remarquer, avec MM.

(1) Proposition en date du 9 juin 1927, N° 81.

ALLIX et LECERCLÉ, que ce système présente le défaut général de tous les fonds communs qui est de grever l'ensemble des consommateurs français pour subvenir aux dépenses d'un millier de communes.

Dans un deuxième système, certains partisans du remplacement par les fonds communs s'appuient sur cette idée que « le consommateur paie la taxe d'octroi parce que celle-ci se trouve dès l'origine, c'est-à-dire dès la production, incorporée dans les prix, de sorte que la marchandise lui arrive déjà grevée de cette taxe ».

« La matière imposable doit être assainie à son point de départ, c'est-à-dire à la production, et les taxes de remplacement doivent être non des taxes municipales, mais des taxes d'Etat ».(1)

S'inspirant de cette idée exprimée par M. Lhenry, M. Naudin a déposé au Conseil Général de la Seine, le 25 juillet 1927, une proposition tendant à remplacer l'octroi par des droits perçus à l'origine du produit au lieu de l'être à l'occasion de leur circulation.

M. Naudin fait observer que ce qui est avant tout condamnable dans l'octroi, c'est le mode de perception suranné, mal commode et vexatoire. Il suffit donc de modifier celui-ci ; pour cela, il faut rechercher pour chacun des produits actuellement grevés un mécanisme fiscal adapté à sa nature.

Ainsi, pour les vinaigres, acides..., moutardes,

(1) M. LHENRY, projet de vœu. Conseil Municipal de Paris, 1927, 24 mai. N° 69.

huiles..., javel, chaux..., asphalte..., savons, etc..., la taxe serait perçue à la sortie des usines de fabrication.

Pour les viandes, graisses et abats à l'abattoir.

Pour les fers, fontes, acier, plomb, cuivre, fer blanc, à la fonderie ou à l'importation.

Pour les ardoises, briques, faïences, porcelaines, verres à vitres, à la fabrique. .

Pour les poissons de mer, au port ; pour les bois, aux scieries.

Pour les charbons à la mine ; pour les pierres, marbres, granit, à la carrière.

Pour les pétroles et essences, à l'importation et à la rectification.

Pour les oranges, mandarines et fruits exotiques, à l'importation.

Forcément, les taxes seraient perçues par l'Etat, dans la France entière, et alimenteraient un fonds commun réparti entre les villes à octroi.

Comme on le voit, il y a, à la base de cette suggestion très intéressante et fort séduisante, une certaine doctrine touchant l'incidence de l'octroi. Son auteur semble porté à croire que tous les consommateurs français supportent le poids de l'octroi qui n'est perçu que dans une minorité de communes. Ainsi que nous l'avons indiqué dans notre première partie, il y a dans cette théorie une *grande part de vérité*. Il n'est guère contestable que le marché de Paris règle dans une certaine mesure beaucoup d'autres marchés en province. Toutefois, on ne peut, sans exagération, soutenir que les prix

pratiqués en dehors des villes à octroi sont influencés par cet impôt exactement de la même manière qu'à l'intérieur des villes en question. En conséquence, une taxation à la production pourra aboutir, suivant les circonstances économiques, à une augmentation pour tous les consommateurs sans exception et ceux qui n'habitent pas dans les localités pourvues d'un octroi pourront s'étonner d'être ainsi appelés à participer à l'alimentation de budgets auxquels ils sont étrangers.

C'est le même reproche que l'on peut faire à certaines dispositions préconisées par M. Robaglia (proposition de loi précitée) suivant lesquelles un fonds commun au profit des villes à octroi serait constitué à l'aide de taxes sur le charbon et sur l'essence. De même, dans les suggestions formulées par la ligue populaire contre les octrois (rapport Pierre François), on trouve un appel aux impôts d'Etat jusqu'à concurrence de 280 millions sur 650 destinés au remplacement de l'octroi. Certains impôts perçus par l'administration des contributions indirectes frappent les mêmes produits que l'octroi. Celui-ci serait remplacé par une taxe additionnelle à ces impôts.

Ainsi, les droits d'octroi sur la houille ont rapporté en 1926, 80 millions environ.

L'Etat perçoit sur le charbon un droit d'importation et une taxe à l'extraction. Ces deux impôts ont rapporté en 1927, ensemble, 270 millions. Un décime additionnel donnerait donc 27 millions pour un fonds commun des villes d'octroi.

La taxe de consommation perçue par l'Etat sur les pétroles devrait rapporter 920 millions, en 1927 une surtaxe produirait 92 millions.

Pour l'ensemble des combustibles, on aurait ainsi 119 millions, pour remplacer 178 millions de droits d'octroi (en 1927).

L'Etat recueillait 390 millions en 1927 par la taxe à l'abattage. Une surtaxe additionnelle donnerait *39 millions contre 130 millions* produits par l'octroi sur les produits de boucherie.

Enfin, la ligue populaire contre les octrois propose une surtaxe sur les transports par chemins de fer et par voie d'eau ; il n'y a pas ici de droits d'octroi existants qui correspondent à cette imposition. Cette surtaxe ne se justifie plus que par la nécessité de trouver le complément de ressources nécessaires au remplacement de l'octroi.

Toutes ces propositions se heurtent à la même objection, particulièrement la dernière, savoir celle déjà formulée et suivant laquelle il est injuste et difficile de faire payer à tous les consommateurs le coût de la suppression des octrois qui n'est pratiquée que dans quelques villés.

Nous n'insisterons pas, d'autre part, sur les difficultés auxquelles donnerait lieu le problème de la répartition du fonds commun entre les villes à octroi désormais privées de cet impôt. Ainsi, la ligue populaire contre les octrois propose que la répartition soit faite entre les communes bénéficiaires, au prorata du produit net de leurs octrois respectifs, au cours de la dernière année de perception. Mais il est probable que beaucoup de muni-

cipalités s'élèveraient contre une telle formule qui aurait pour résultat de cristalliser une situation existant à un moment donné, alors que, fatalement, en ce domaine comme en tout autre, les évolutions plus ou moins rapides des villes qui meurent et des villes qui grandissent, des villes qui, par les sacrifices qu'elles s'imposent, attirent un nombre toujours plus grand d'individus et d'entreprises et sont en droit d'escompter des plus-values de recettes pour compenser les dépenses d'installations effectuées.

Il ne serait d'ailleurs pas suffisant de prendre en outre, en considération, les mouvements de la population puisque ce n'est pas toujours et surtout de nouveaux habitants que les villes en progression recueillent, mais des hôtes de passage et un surcroît d'affaires et la création de nouveaux marchés.

Sans doute, beaucoup des partisans du fonds communs répondent qu'ils ne méconnaissent pas les inconvénients de cette catégorie de ressources et que, en conséquence, ils ne prévoient son utilisation que partiellement, comme appoint à une méthode faisant appel, d'autre part, plus ou moins largement, à des taxes locales. Mais nous ne pourrions souscrire sur ce point à leur argumentation que s'il est démontré qu'il est impossible de trouver ailleurs une recette suffisante. Il importe donc que nous ayons procédé à un examen complet de notre sujet pour prononcer à ce dernier point de vue un jugement définitif sur le système du remplacement, même partiel, de l'octroi par les fonds communs.

CHAPITRE II

Remplacement de l'octroi dans le cadre communal

Parmi les propositions récentes qui ont été formulées au conseil municipal de Paris et au Conseil Général de la Seine, il y en a davantage qui se sont ralliées au système du remplacement de l'octroi par des taxes locales qu'au système de l'appel aux fonds communs.

Le système préconisé par les propositions, telles que celles de MM. Bequet, Lemarchand, Léon Rictor (*pour partie*), Fernand Laurent (également *pour partie*), Henri Sellier, et surtout Contenot, consiste à prévoir, pour l'abolition de l'octroi, la création de taxes exclusivement locales, soit que l'on utilise celles déjà instituées par le législateur, soit que la loi en organise de nouvelles.

Contrairement aux partisans des fonds communs, les auteurs de ces propositions ne partent pas d'une idée préconçue sur l'incidence de l'octroi, laquelle *commanderait une taxation* générale à la production par exemple.

De plus, certains admettent que les taxes locales ne suffisent peut-être pas et qu'il sera, malgré tout, nécessaire de recourir aux fonds communs.

Ce qui a inspiré, principalement d'abord, les adeptes du remplacement dans le cadre local, c'est

le souci de maintenir l'autonomie des communes en matière financière au point où elle est actuellement. Avec les fonds communs, les municipalités perdent à cet égard une certaine indépendance, c'est incontestable, puisque le produit d'un impôt local disparaît pour faire place à une ressource allouée par l'Etat. En outre, il était possible à une commune, en ne recourant qu'à ses taxes locales, de se passer de l'intervention du législateur pour la suppression de l'octroi, à condition de se contenter des impôts locaux existants, ce qui, toutefois, a paru rapidement être tout à fait impossible étant donné l'insuffisance du rendement de ces impôts, tout au moins de ceux assimilables aux contributions indirectes. C'est ce dont on s'est aperçu notamment en ce qui concerne les taxes prévues par la loi dite loi Niveaux du 13 août 1926, dont nous reparlerons.

Par la suite, grâce aux études de M. Contenot, on s'est rendu compte qu'il fallait, de toutes façons, faire intervenir le législateur et que le meilleur système consistait non pas à changer l'assiette de l'impôt, mais à en améliorer le mode de perception.

Le plan de notre étude, dans le présent chapitre, se trouve donc tracé de la manière suivante :

§ 1. Les taxes de remplacement dans le cadre local grâce aux lois existantes.

§ 2. *Les nouvelles taxes possibles.*

§ 3. Solution qui consiste, sans changer l'as-

siette de l'impôt, à en modifier le mode de perception.

§ 1. — **Les taxes de remplacement dans le cadre local, grâce aux lois existantes.**

Si l'on pouvait trouver des ressources correspondantes à celles que fournit l'octroi, dans les taxes locales actuellement autorisées par les lois en vigueur, on aurait un double avantage : 1° Il ne serait pas nécessaire de recourir à une loi pour l'abolition de l'octroi. 2° On pourrait éviter de faire l'expérience de taxes nouvelles, dont l'incidence est difficile à prévoir et pourrait réserver dans l'application de fâcheuses surprises.

Malheureusement, comme nous allons le démontrer, une telle solution est, dans les cas les plus intéressants, tout à fait impossible, à moins de faire appel aux *centimes additionnels pour le remplacement de l'octroi*, ce qui aboutirait à rompre l'équilibre entre la part de l'impôt direct et celle de l'impôt indirect dans les villes à octroi les plus importantes, et à dégrever, contrairement à l'équité, une catégorie de contribuables aux dépens d'une autre catégorie.

Les ressources communales existantes, abstraction faite des fonds communs, comprennent :

1° Au titre des impôts directs : les centimes additionnels.

2° Au titre des impôts indirects et en partie des impôts directs également :

a) Les taxes instituées en 1897 pour le remplacement de l'octroi sur les boissons.

b) Les taxes instituées par la loi du 13 août 1926, dite loi Niveaux.

A. - Les centimes additionnels ne peuvent servir au remplacement de l'octroi.

Une telle solution se heurte d'abord aux objections de principe les plus graves :

Les centimes additionnels sont, comme on le sait, basés sur des impôts d'Etat qui, à l'exception de la contribution foncière, ont été supprimés par la loi du 31 juillet 1917, dont le principal n'est donc plus calculé que d'une manière fictive, seulement pour permettre l'établissement des centimes en question.

D'ailleurs ce principal fictif, la base actuelle des centimes locaux, donne lieu à de sérieuses critiques : Depuis que le législateur a transformé, en impôts de quotité, successivement la contribution foncière des propriétés bâties et, en 1914, la contribution foncière des propriétés non bâties, le principal réel de ces impôts ne peut plus servir au calcul des centimes. On a voulu éviter, en effet, que la réforme ait une répercussion quelconque sur les finances locales et, pour cela, il fut décidé que les centimes continueraient à être calculés sur les principaux inscrits dans les rôles de l'exercice 1890. En 1914, on a procédé de la même manière pour la propriété non bâtie. Toutefois, on a alors modifié la base des centimes locaux de la manière suivante : le montant des revenus imposables dans chaque localité par l'Etat, au 1^{er} janvier 1915, divisé par le montant des principaux fictifs des centimes

locaux, dans la localité considérée, devait donner un coefficient destiné à déterminer les principaux fictifs futurs ; on appliquerait, en effet, le coefficient au montant des revenus imposables par l'Etat, les années suivantes, et le chiffre obtenu devrait servir de base aux centimes ; le résultat est que la matière imposable, pour l'Etat, a suivi exactement les variations de la richesse économique et ainsi, pour le département de la Seine, elle a passé de 21 millions en 1891 à 105 millions en 1923 ; pour le département, au contraire, le principal fictif ne s'est élevé que de 18 à 27 millions.

Les collectivités locales ont dû, en conséquence, élever considérablement le nombre de leurs centimes.

Seulement, les patentes, supprimées également en 1917 comme impôts d'Etat, fournissent aux centimes non pas un principal fictif, comme la contribution foncière, mais un principal qui est toujours calculé chaque année d'après la matière imposable véritable. Il en résulte que l'augmentation des centimes, qui est forcément générale, a procuré au titre des patentes une plus-value bien plus considérable (de 41 millions en 1918 à 107 millions en 1927 pour le département de la Seine)(1), ce qui aboutit à une surtaxation du commerce et de l'industrie au profit de la propriété

(1) R. LAINVILLE. Centimes communaux et taxes nouvelles. Paris, *Sirey*, 1928, p. 32.

foncière et une violation de la règle de l'uniformité de l'impôt.

Sans rentrer dans plus de détails sur le mécanisme des centimes locaux, nous remarquerons donc que tout appel à cet impôt pour remplacer l'octroi aboutirait donc à aggraver une méthode de taxation inéquitable, inutilement compliquée, anachronique et, en définitive, destinée à disparaître à bref délai.

Au surplus, les centimes atteignent dans une Cité les biens, les situations permanentes, et les possesseurs de ces éléments de fortune doivent, certes, contribuer aux dépenses urbaines dans une large part ; mais il faut aussi atteindre tous ceux qui, de passage, ou jouissant de revenus ne provenant pas des biens ou situations ainsi taxées, jouissent néanmoins des services municipaux. Seuls des impôts de consommation peuvent atteindre cette catégorie de contribuables. Il ne saurait donc être question de supprimer purement et simplement l'octroi, impôt de consommation essentiel des grandes villes, par une aggravation des seuls impôts directs.

Comme l'a écrit M. le doyen Berthelemy, en 1899 (1), à propos des différents systèmes proposés :

« La deuxième vérité méconnue, c'est qu'il est tout à fait chimérique de vouloir remplacer trois

(1) La question des octrois. Revue de Paris, 15 février 1899.

cent vingt millions d'impôts indirects par trois cent vingt millions d'impôts directs.

« Celui qui remplit le plus sûrement cet idéal du parfait impôt qui est de produire le maximum de rendement en occasionnant le minimum de mécontentement, l'impôt indirect est seul capable de nous restituer, sous une autre forme, ce que nous lui demandons aujourd'hui sous la forme de l'octroi.

« Pour expliquer, par une image sensible, cette incontestable supériorité des impôts indirects, je me suis servi jadis d'une comparaison qui m'a valu de très aimables railleries d'un de nos plus fins économistes. Si vous recevez un seau d'eau sur la tête, écrivai-je, vous vous en trouvez incommodé ; si vous recevez deux seaux d'eau en poussière impalpable, c'est le brouillard ; vous ne le sentez pas ? Substituer des impôts directs aux octrois, c'est remplacer le brouillard par la douche, et c'est ce qu'il ne faut pas faire. Il faut remplacer le brouillard par un brouillard moindre, des impôts indirects mal assis et mal perçus par des impôts indirects portant sur d'autres faits et perçus par d'autres méthodes. M. Ernest Brelay appelle spirituellement cela un raisonnement hydraulique et météorologique. « Vaporiser les douches, s'écrie-t-il, voilà donc le secret des réformateurs modernes ! » Hé hé ! cher maître, il n'est pas déjà si mauvais de vaporiser les douches, quand, de toute évidence, on est impuissant à les supprimer ».

Voici, d'autre part, comment M. le Préfet de la

Seine résume en 1927 les inconvénients que présenterait le remplacement de l'octroi par une augmentation des centimes. Cette solution, « notamment quelque peu simpliste et brutale, aurait, selon moi, le quadruple inconvénient :

1° De substituer à un impôt anachronique un impôt qui ne l'est pas moins et qui, du reste, n'est plus maintenu qu'à titre provisoire depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 1917 ;

2° De modifier profondément *la répartition de la charge fiscale* qui pèse sur la population parisienne ;

3° De faire supporter aux seuls habitants de Paris l'imposition de remplacement de droits d'octroi qui atteignent aujourd'hui, grâce à leur incidence sur les prix des marchandises, toute la population flottante et étrangère de la capitale ;

4° De ne fournir des recettes qu'après l'émission des rôles et, par suite, de ne pas assurer au jour le jour, comme le font les droits d'octroi, la trésorerie municipale ».

Une telle méthode se heurte, d'autre part, dans la plupart des villes à octroi, à des obstacles de faits, qui sont, en réalité, insurmontables : Ces villes ont, généralement, de lourdes charges, et elles ont déjà demandé aux centimes le maximum de ce qu'ils peuvent donner : toute augmentation des centimes dans ces localités prendrait donc un caractère absolument excessif et deviendrait, dans une certaine mesure, une spoliation.

Il y a néanmoins un certain nombre de villes,

parmi celles ayant supprimé leur octroi, qui ont pourvu à son remplacement par la création de nouveaux centimes additionnels.

Citons, pendant l'année 1927 :

Guingamp, création de cent (100) centimes additionnels.

Lunéville, création de quarante (40) centimes additionnels (produit 177.000 francs pour un total de 482.000).

Saumur : création de cinquante (50) centimes additionnels.

Bayonne : création de soixante (60) centimes additionnels.

B. - Les taxes de la loi du 29 décembre 1897 ne peuvent procurer des ressources suffisantes pour le remplacement de l'octroi.

La loi du 29 décembre 1897 avait mis à la disposition des communes qui supprimeraient leur octroi en tout ou en partie, les taxes suivantes, pouvant être établies avec une simple approbation préfectorale : (1)

1° Taxe de 0.30 au maximum par bouteille, sur les vins en bouteille.

2° Licence municipale sur les détaillants de boissons, composée :

a) D'un droit fixe variant suivant que le com-

(1) Nous passons sous silence l'élévation des droits sur l'alcool, disposition devenue caduque depuis la loi du 21 février 1918 qui a supprimé tous les droits locaux sur les boissons.

merçant vend seulement des boissons hygiéniques ou, en même temps, des spiritueux.

b) Un droit proportionnel sur la valeur locative des locaux commerciaux et ceux réservés à l'habitation.

3° Taxes sur les chevaux, mules et mulets, sur les voitures, sur les billards publics et privés, sur les cercles, sociétés et lieux de réunion et taxes sur les chiens.

Nous ne parlerons pas des impôts prévus par la loi de 1897 et pour lesquels les communes devaient obtenir l'autorisation législative : il est toujours loisible à une commune de demander au législateur la permission d'établir une taxe nouvelle. Nous renverrons le lecteur à ce que nous avons dit ci-dessus au sujet des centimes additionnels pour ce qui est de la faculté accordée par la loi de 1897 aux communes d'élever ces derniers de vingt nouvelles unités.

Les taxes de la loi de 1897 ne peuvent, dans la généralité des cas, servir à la suppression totale de l'octroi :

1° Parce que, dans plusieurs villes et notamment à Paris, elles ont tout juste permis de parer à la diminution de recettes résultant de la suppression des droits sur les boissons hygiéniques. Ainsi, Paris a couvert une recette de l'ordre de 60 millions en 1897, à ce titre, par les deux taxes suivantes prévues en 1897 : taxes sur les cercles et taxes sur les chevaux et voitures, et par diverses taxes directes autorisées par le législateur (taxes frappant la pro-

priété immobilière, les locataires, les commerçants, valeur locative des locaux commerciaux et industriels, etc...)

2° Parce que, d'une manière générale, le produit des taxes prévues est trop inférieur aux ressources procurées par l'octroi.

En 1929, il y avait 38 communes ayant supprimé leur octroi de 1898 à 1909. Parmi ces localités, on ne peut compter que trois villes proprement dites : Chambéry, Villefranche et Argenteuil, et deux grandes villes : Dijon et Lyon.

A Lyon, la loi de 1897 n'a servi au remplacement de l'octroi que dans une très faible mesure : la propriété bâtie ou non bâtie a fourni (sur plus de 10 millions de taxes nouvelles) 36 % (3.750.000 fr.). La taxe sur l'alcool a fourni une importante partie du reste, ainsi que la taxe sur les spectacles, ces deux dernières non comprises dans l'énumération de la loi de 1897. Cette dernière loi n'a procuré que trois taxes : licence de débitant, taxe sur les chevaux et sur les cercles.

A Dijon, sur un total de 1.000.000 de francs, la propriété bâtie a fourni 70 %, l'alcool 17 %, les taxes de la loi de 1897, 13 % (10 % chevaux et mulets, 1.5 % automobiles, 1.5 % chiens). (1)

Dans la période de 1900 à 1918, cette loi de 1897 n'a permis de remplacer qu'un nombre insignifiant d'octrois.

(1) VALETTE. op. cit. pp. 5. (Lyon) et 64 (Dijon).

En effet (1), voici un tableau qui donne, année par année, le nombre des octrois existants de 1895 à 1918 :

1895	: 1514.
1896	: 1513.
1897	: 1514.
1898	: 1509.
1899	: 1509.
1900	: 1504.
1901	: 1501.
1902	: 1502.
1903	: 1504.
1904	: 1502.
1905	: 1505.
1906	: 1509.
1907	: 1513.
1908	: 1514.
1909	: 1516.
1910	: 1522.
1911	: 1532.
1913	: 1552.
1915	: 1495.
1916	: 1500.
1917	: 1496.

Au contraire, la loi de 1918, abolissant l'octroi sur les boissons hygiéniques et sur l'alcool a abouti à un grand nombre de suppressions et le nombre des octrois tombe à, en 1919 : 1182 ; 1920 : 1186.

(1) D'après le Journal des Contributions Indirectes, sous la rubrique *Statistiques*, de 1898 à 1923.

C. - Les taxes de la loi Niveaux (13 Août 1926) se heurtent aux mêmes objections que les centimes additionnels d'une part, et les taxes de la loi de 1897 d'autre part.

A la différence de la loi de 1897, *la loi de 1926* ne vise pas à la suppression des octrois. Elle a simplement cherché à procurer à toutes les communes de nouvelles ressources fiscales.

Cette loi institue vingt-trois taxes nouvelles subordonnées à la simple approbation préfectorale qui se divisent en deux catégories :

1° Taxes directes :

a) Taxes foncières. Il s'agit de taxes établies sur les revenus nets qui servent de base aux impôts d'Etat et ceci à raison d'un taux maximum de 4.50 %. A la différence des centimes additionnels, ces taxes sont établies directement sur la matière imposable *de l'impôt d'Etat*. Elles sont donc beaucoup plus rationnelles que les centimes et peuvent être considérées comme l'amorce d'une réforme de ces derniers.

b) *Taxes d'habitation* : maximum 6 % de la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle.

c) *Taxe professionnelle* : maximum 6 % de la valeur locative qui sert de base au droit proportionnel des patentes.

Il faut remarquer d'abord que pour Paris, en particulier, ces taxes ne peuvent servir à résoudre la question de l'octroi, puisqu'elles sont déjà perçues et existaient même dans la capitale avant la

loi de 1926. Celle-ci a même, sur ce point, eu pour objet de généraliser pour toute la France un système qui avait fait ses preuves dans la grande cité.

Ensuite, il s'agit ici d'impôts directs. Nous avons vu les raisons de principe qui s'opposent au remplacement de l'octroi par des contributions sur la propriété ou *les situations permanentes*.

Enfin, le produit de cette taxation ne suffirait pas, dans la plupart des cas, à procurer des ressources équivalentes à l'octroi.

2° Taxes indirectes :

En dehors des trois taxes sus-indiquées et de celle sur la publicité faite à l'aide de panneaux-réclames, les dix-neuf taxes qui restent, présentent le caractère d'impôts indirects et pourraient servir, en principe, au remplacement de l'octroi.

Parmi ces dix-neuf taxes, la plupart sont empruntées à la loi de 1897 et nous n'en reparlerons pas : taxe sur les chevaux et voitures, billards, cercles, etc..., d'autres étaient déjà perçues à Paris : taxes sur les balcons, sur les garnis, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, sur les pianos, sur les domestiques, sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité, sur le déversement à l'égout ; pour les villes autres que Paris, elles ne représentent qu'une poussière d'impôts et sont nettement insuffisantes pour le remplacement de l'octroi.

Il y en a huit qui n'existent pas dans la capitale, parmi celles-ci deux sont sans intérêt pour Paris :

Taxe sur les chasses louées ou gardées ;

Taxes sur le colportage, l'exercice des professions ambulantes étant interdit à Paris.

Les six qui pourraient être envisagées sont les suivantes :

1° Licence à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence perçu pour le compte de l'Etat.

L'impôt d'Etat pouvait être évalué en 1927 à 12.000.000 de francs. L'impôt local pouvant être égal à 25 % de la contribution d'Etat donnerait à Paris 4.000.000.

2° Taxe sur les billards :

L'Etat pouvait percevoir, en 1927, 900.000 francs à Paris, dont 25 % au profit de cette ville, donnerait 225.000 francs.

3° Taxes sur la location de terrains de tennis, etc...

Dans sa communication au conseil municipal (doc. N° 24, déc. 1926), le Préfet de la Seine indique qu'il a été impossible de chiffrer jusqu'à présent le produit de cette taxe ; les éléments d'appréciation faisant, à l'heure actuelle (1926), entièrement défaut. Un recensement des terrains en question et un relevé des recettes de leur location sont préalablement nécessaires.

4° Taxe sur les établissements de nuit :

A la différence de la taxe d'Etat sur les spectacles, la taxe municipale sur les établissements de nuit ne frapperait que les recettes « de nuit » de ces établissements, c'est-à-dire les recettes effec-

tuées après l'heure normale de fermeture fixée par les règlements de police (actuellement 2 heures du matin à Paris, heure fixée par l'ordonnance du 15 juin 1921).

Il convient d'ailleurs de noter que cette dernière taxe ne constitue pas une taxe additionnelle à un impôt d'Etat déjà existant.

D'après les renseignements fournis par l'administration générale de l'Assistance Publique à Paris, le produit de la taxe d'Etat sur les établissements de nuit situés à Paris a été, en 1924, de 6.000.000 de francs. Cette somme représente environ 12 % de la recette totale de ces établissements qui peut donc être évaluée à 50.000.000 de francs en chiffres ronds.

On peut admettre que la recette de « nuit » de ces établissements correspond à peu près au quart de leurs recettes totales, soit 12.500.000 francs.

Le produit d'une taxe municipale sur les établissements de nuit serait donc de $12.500.000 \times 0.06 = 750.000$ francs.

Faisons remarquer, en passant, que la taxe municipale sur les établissements de nuit pourrait s'appliquer semble-t-il, même à des établissements qui ne sont pas assujettis à la taxe d'Etat sur les spectacles, par exemple, à certains établissements situés aux environs des Halles.

D'autre part, la question peut se poser de savoir s'il ne conviendrait pas ou s'il est encore possible d'instituer sur les établissements de nuit, non la taxe prévue par la loi du 13 août 1926, mais la taxe

municipale sur les spectacles prévue par la loi du 25 juin 1920 et qui peut atteindre 50 % de la taxe d'Etat (soit 6 %), cette dernière taxe paraissant susceptible de donner un produit largement supérieur, puisqu'elle porterait sur la recette totale de ces établissements.

5° Taxes sur les entrées payantes aux champs de course :

Sous la dénomination de taxe sur les entrées payantes aux champs de courses, vélodromes et autodromes, la loi du 13 août 1926 a prévu, en réalité, deux taxes :

1° Une taxe sur les entrées payantes aux champs de courses qui serait additionnelle à la taxe instituée au profit de l'Etat par la loi du 25 juin 1920 (art. 95).

2° Une taxe sur les entrées payantes aux vélodromes et autodromes, qui serait additionnelle à la taxe d'Etat sur les spectacles, régie actuellement en ce qui concerne les spectacles spéciaux en question par l'article 92, 2^e paragraphe de la loi du 25 juin 1920.

L'impôt d'Etat sur les entrées payantes dans les champs de courses de Paris s'est élevé en 1925 à 1.600.000 francs environ.

D'autre part, l'impôt d'Etat sur les entrées aux vélodromes de Paris s'est élevé en 1925 à 325.000 francs en chiffres ronds.

Une taxe municipale sur les entrées aux champs de courses et vélodromes dont le taux serait égal

à 25 % de la taxe d'Etat rapporterait à la Ville de Paris 481.250 francs.

6° Taxe sur les orchestrions :

L'établissement de phonographes et orchestrions dans les cafés et autres établissements publics est subordonné à une autorisation de la Préfecture de Police. Le nombre des autorisations de cette nature a été de 1.100 environ en 1924.

Il est presque impossible d'établir le chiffre exact des instruments de cette nature existant, à l'heure actuelle, dans les cafés et débits de Paris. En effet, les autorisations accordées ne sont soumises à renouvellement qu'au moment où les établissements, dans lesquels les instruments sont établis, changent de propriétaire. D'autre part, certains propriétaires de phonographes et orchestrions ne font aucune déclaration lorsqu'ils vendent ces instruments.

L'établissement des distributeurs automatiques qui débitent simplement des marchandises (chocolat, confiserie, etc.) est libre. Quant aux distributeurs automatiques comportant un élément de hasard, ils sont, en principe, interdits. Cependant, l'administration tolère l'établissement de distributeurs de cette nature ne délivrant pas d'enjeux « jouables » (réserve de billes, par exemple).

Dans l'ensemble, on peut évaluer approximativement à 13.000 le nombre des phonographes, orchestrions et distributeurs automatiques installés à Paris dans les cafés, débits et autres établissements publics.

Une taxe municipale de 15 francs, sur les phonographes, orchestrions, distributeurs automatiques et instruments analogues existant dans les cafés et autres établissements publics donnerait donc un produit de $15 \times 13.000 = 195.000$ francs.

Observation : La Ville de Paris perçoit déjà, en vertu de la loi du 29 décembre 1920, une taxe sur les pianos, orgues, harmoniums et orchestrions. Si donc on avait l'intention d'établir la taxe prévue par la loi du 13 août 1926 sur les distributeurs automatiques et orchestrions, il conviendrait, sous peine de frapper deux fois les orchestrions, ou bien de faire modifier la loi du 29 décembre 1920, prorogée par la loi du 16 juillet 1926, de façon à exclure, des instruments actuellement assujettis, les orchestrions ou de se rallier purement et simplement à la taxe prévue par la loi du 13 mai 1926 sur les instruments de musique à clavier (pianos, orgues, harmoniums).

En ajoutant à ces taxes celle sur le revenu net des propriétés non bâties et en appliquant à toutes le taux maximum prévu par la loi Niveaux, y compris celles déjà perçues, en estime à 150 millions la recette supplémentaire ainsi procurée à la Ville de Paris, recette nettement inférieure au produit de l'octroi : 500 millions environ.

Le même calcul pourrait être fait pour toutes les villes à octroi. On peut dire que, d'une manière générale, celles des taxes de la loi Niveaux qui, par leur caractère d'impôt indirect, pourraient être retenues en vue de servir à l'abolition de l'octroi, ne donneront pas des ressources d'un montant

même approchant aux recettes procurées par l'octroi.

Indépendamment de cet obstacle *de fait*, le recours aux taxes de la loi Niveaux, même s'il est limité à celles qui sont des impôts indirects, se heurte à des objections de principe, tiré de l'idée d'égalité en matière fiscale.

Ces taxes, en effet, sont autonomes. Il y a, entre elles, absence totale de solidarité. Un conseil municipal peut établir certaines d'entre elles, à l'exclusion de telles ou telles autres. En conséquence, on peut arriver à ce résultat qu'une seule catégorie déterminée de contribuables, par exemple les *possesseurs de voitures automobiles*, vont avoir à supporter, injustement, tout le poids de la suppression de l'octroi.

De même, si, par exemple, dans le département de la Seine, on demandait à une augmentation considérable de certaines taxes de la loi Niveaux actuellement en vigueur, par exemple, la taxe sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité, une plus-value de l'ordre de 150 à 200 millions (1), ne serait-ce pas exiger des contribuables habitant en permanence la cité, un sacrifice supplémentaire au profit de la masse des passagers aujourd'hui atteints par l'octroi.

Comme l'observe M. le Préfet de la Seine, dans le mémoire précité (2), une telle solution, entraînant un relèvement des tarifs du domaine industriel

(1) Voir Ligue populaire contre les octrois ; note de M. Pierre FRANÇOIS, p. 18.

(2) Document N° 19, 1927, p. 37.

et une hausse des prix du gaz et de l'électricité, que certains trouvent déjà excessifs, aurait un caractère antidémocratique très marqué.

Si, en revanche, on s'adresse spécialement à celles des taxes indirectes de la loi Niveaux qui présentent le caractère d'impôt somptuaire, telles que, par exemple, la taxe sur les établissements de nuit, on risque de ruiner certaines industries et on se heurte au surplus à des difficultés particulières dans l'organisation de la perception de tels impôts.

Parmi les trente deux localités qui, en 1927, ont supprimé leur octroi en faisant appel à la loi Niveaux, il n'y en a qu'une qui ait réussi à se contenter des seules taxes de ce genre ayant le caractère d'impôt indirect, c'est Brioude : taxe sur les têtes d'animaux introduits aux abattoirs.

Voici celles pour lesquelles il semble qu'il y ait eu utilisation par parts égales des deux catégories de taxes :

	TAXES DIRECTES	PROP.	TAXES INDIRECTES	PROP.
LIBOURNE..	5 % locaux d'habit. 5 % locaux profes. 5 centimes addit.	60 %	25 % taxe d'Etat chev. 13 % taxe d'Etat auto.	40 %
SAINTES ...	4.50 % prop. bâties. 3.50 % non bâties. 2 % locaux d'habit. 6 % locaux profes.	55 %	22.50 déb. bois. 25 % taxe d'Etat chev. 30 et 60 frs instr. de musique. 30 frs domestiques. taxe à l'abattage.	43 %
ST-JULIEN .	2.50 % prop. n. bâties. 3 % locaux profes. 3 % locaux gar.	50 %	13 % auto. 25 % taxe d'Etat chev. 25 % de la taxe d'Etat. 30 et 60 frs instr. de musique. 30 frs domestiques.	50 %

	TAXES DIRECTES	PROP.	TAXES INDIRECTES	PROP.
COSNES ...	6 % locaux profes.	50 %	10 % auto.	50 %
EPERNAY ..	6 % locaux profes.	50 %	2 % ord. ménag.	
			30 frs domestiques.	50 %
			3 % chasses.	
EYMOUTIERS	4 % locaux d'habit.		25 % déb. bois.	
	4 % locaux profes.		4 % automobile.	
			30 et 60 frs pianos.	50 %
			30 frs domestiques.	
			25 % taxe d'Et. chasses	
GRAY.....	6 % locaux profes.	50 %	viandes	
			13 % autom.	50 %
LORIENT...	2 % prop. bâties.	50 %	taxe d'abattage.	
			charbons	50 %
			matériaux	
			viandes	

Il y en a trois qui n'ont fait appel qu'à des taxes directes exclusivement :

LOUDUN ...	4 % propriétés bâties.
	6 % locaux d'habit.
	6 % locaux profes.
ST-NAZAIRE.	4.50 % prop. bâties et non bâties.
	3.30 % locaux d'habit.
CAUDRY....	6 % locaux profes.
	4.50 % prop. bâties et non bâties.

Nous avons, d'autre part, cité plus haut les trois villes qui ont fait appel principalement, sinon exclusivement, à des centimes additionnels :

	TAXES DIRECTES	TAXES INDIRECTES
LUNÉVILLE	4 % locaux habit.	8.50 % auto.
40 cent avec....	6 % locaux profes. (277.000 frs).	(28.000 frs).
BAYONNE avec..	6 % locaux profes.	10 % automobiles.
	6 % garnis.	6 % établis. de nuit.
SAUMUR avec...		4 % sur le gaz et élec- tricité.

Voici quinze communes dans lesquelles l'appel aux taxes directes dépasse de beaucoup celles des taxes indirectes :

	TAXES DIRECTES ou CENT. ADDIT.	PROP.	TAXES INDIRECTES ou DROITS D'OCTROIS MAINTENUS	PROP.
BERGERAC.. (produit à remplacer 482.000)	25 % taxe d'Etat sur prop. bât. et n. bât. 172.500 5 % loc. hab. 100.000 9 % loc. prof. 45.000 Balcons 5.000 322.500	70 %	25 % de la taxe d'Etat sur les débits de boissons. 2.500 25 % id. chev. 500 12 % id. auto 50.000 30 et 60 frs inst. musique. 10.000 20 à 80 domes- tiques. 10.000 Taxe d'abat. 20.000 Enseignes. 15.000 128.000	30 %
BORDEAUX.. à remplacer 11.500.000	25 % de la taxe d'Etat prop. bâties et n. bâties. 3 % locaux d'habit. 4 % locaux profes.	75 % (env.)	17 % automobiles. 25 % Cercle. taxe d'Etat.	25 % (env.)
CHALONS-S- SAÔNE	3.50 % prop. bâties et non bâties. Balcons. 3 % profes.	65 % (env.)	25 % cercles. 17 % auto. 30 et 60 pianos. 30 domestiques. Viandes et charbons.	35 %
CHATEAU- ROUX	3.50 % prop. bâties et non bâties. Balcons. 2 % habit. 6 % locaux industriels. Garnis.	70 % (env.)	25 % cercles. 12 % auto. 30 et 60 pianos. 30 domestiques. Enseignes. Colportage.	30 % (env.)
CHATELLE- RAULT	3 % prop. habit. 2.75 % non bâties. Balcons. 4 % locaux profes.	80 % (env.)	10 % automobile.	20 %
CLERMONT- FERRAND	1.50 % prop. bâties. 1.50 % locaux profes.	65 % (env.)	Viandes. Charbons.	35 %
FOUGÈRES..	4.50 % prop. bâties et non bâties. 6 % locaux d'habit. 6 % locaux profes. 2 % garnis.	80 % (env.)	Débits boissons. 15 % automobiles. 30 et 60 pianos. 30 domestiques. 25 % de la taxe d'Etat enseignes. 25 % chevaux. 25 % billards.	20 % (env.)
GRENOBLE.. produit 3.100.000	4.50 % prop. bâties et non bâties. 6 % locaux d'habit. 6 % locaux profes. 20 cent. addit.	80 % (env.)	6 % ord. ménag. 30 et 60 pianos. Débits boissons. 25 % chevaux.	20 % (env.)
HAUTMONT.	3 % prop. bâties. 4 % locaux d'habit.	80 % (env.)	Viandes à l'abattoir.	20 % (env.)

	TAXES DIRECTES ou CENT. ADDIT.	PROP.	TAXES INDIRECTES ou DROITS D'OCTROIS MAINTENUS	PROP.
LA ROCHE-S- YON	4 % prop. bâties et non bâties. 4 % locaux habit. 4 % locaux profes.	80 % (env.)	8 % automobiles.	20 % (env.)
LURE.....	2 % prop. bâties. 4.50 % prop. n. bâties. 2 % locaux habit. 6 % locaux profes. 20 cent. addit.	80 % (env.)	Viandes à l'abatoir.	20 % (env.)
MONTÉLIMAR	5 % prop. bâties et non bâties. 5 % locaux habit. 5 % cafés théâtres.	70 % (env.)	3 % ord. ménag. 20 % automobiles. 20 et 40 pianos. 10 domestiques. Egout. Animaux vivants et viandes.	30 % (env.)
PARTHENAY.	2 % locaux profes. 20 % taxe d'Etat sur prop. bât. en n. bât. 1 % locaux habit. 3 % locaux profes.	70 %	13 % automobiles. Animaux. Viandes.	30 %
ROUEN..... produit 4.950.000	15 % taxe d'Etat sur prop. bât. et non bât. 480.000 3.75 % loc. h. 660.000 5 % loc. prof. 1.121.000 3 % garnis 110.000	55 %	5 % ord. mén. 1.250.000 15 % autom. 324.000 8 % gaz élect. 1.200.000 25 % la taxe d'Etat sur les cercles 5.000	45 %
	3.371.000		2.779.000	

Au Mans et à Toulon, il y a eu seulement suppression partielle et simplification.

§ 2. Les nouvelles taxes possibles.

Les centimes additionnels ne peuvent remplacer l'octroi qu'au prix d'une injustice consistant à faire supporter par les propriétaires fonciers et les habitants de la ville tout le poids des services dont profite également dans les grandes villes une population flottante très importante.

Les taxes récentes (loi de 1897, loi Niveaux), les unes, soit parce qu'elles constituent des impôts sur la propriété, l'habitation permanente ou la

profession, les autres soit parce que, contributions indirectes, elles n'atteignent que des minorités de contribuables, offrent le même caractère d'injustice en tant qu'elles seraient utilisées au maximum de leur rendement en vue précisément de remplacer l'octroi.

Il faut donc aborder le problème plus franchement et rechercher une taxation qui réponde plus exactement à celle qu'il s'agit de réformer, au point de vue de la répartition des charges fiscales.

On est dès lors en présence notamment de trois intéressantes solutions, les unes et les autres inspirées du souci de faire supporter le poids de l'abolition de l'octroi à ceux qui devraient, en toute justice, en hériter.

L'une émane du professeur à la Faculté de Droit de Paris, J. Lescure, et consiste dans une surtaxe locale à l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'autre a été suggérée par M. Gilles Normand, l'ardent protagoniste de la lutte contre l'octroi et se résume dans la taxation des plus-values foncières, la troisième est celle de M. Fernand Laurent, conseiller municipal de la Ville de Paris : c'est la perception d'une surtaxe locale sur *les billets de chemins de fer*.

A. - *Institution d'une taxe locale sur le chiffre d'affaires.*

Dans un article paru dans la *Revue Politique et Parlementaire* du 10 octobre 1922 (1), M. le pro-

(1) Tome 113, p. 62. La suppression des octrois.

fesseur Jean LESCURE, partant de ce principe qu'il faut maintenir l'impôt indirect communal, car la suppression de l'octroi ne profitera pas au consommateur, propose de substituer à l'octroi une taxe communale sur le chiffre d'affaires perçue en même temps que la taxe d'Etat.

En 1922, la taxe sur le chiffre d'affaires procurait 2 milliards au Trésor, l'octroi 500 millions aux collectivités locales. Une majoration de 0.25 à 0.30 % de la taxe qui était alors pour l'Etat de 1 % même limitée aux villes à octroi, suffirait, d'après M. Lescure, dans la majorité des cas : « Accompagnée, pour le commerce et l'industrie, de la suppression des barrières d'octroi, elle serait certainement acceptée par les contribuables et la population ».

Le contribuable aurait désormais en face de lui un collecteur unique percevant à la fois l'impôt indirect pour le compte de l'Etat et de la commune. Cette simplification permettrait de faire supporter l'augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires, qui est toujours l'objet de nombreuses récriminations.

En outre, comme l'observent MM. ALLIX et LECERCLÉ (1), la nouvelle imposition présenterait des analogies avec les droits d'octroi, en ce sens qu'elle serait comme eux une taxe de consommation à base essentiellement locale, puisqu'elle porterait sur les affaires faites dans la commune.

(1) Les contributions indirectes, tome II. 1929. p. 394.

son assiette et son incidence ne seraient donc pas très différentes de celles des taxes remplacées. Un impôt qui atteint le consommateur à raison des services que lui procure l'activité commerciale de la ville se justifie en outre pleinement comme impôt local.

M. Prevet, dans sa première proposition, et la commission des finances de la Chambre dans son rapport sur cette proposition en 1922, avaient également préconisé le remplacement de l'octroi à l'aide d'une surtaxe sur le chiffre d'affaires. M. Léon Riator, au conseil municipal de Paris (2) envisageant, d'après M. Prevet, les différents systèmes possibles dans ce sens, savoir :

Majoration de l'impôt dans les villes supprimant leur octroi et attribution directe de cette recette supplémentaire au budget municipal.

Majoration générale de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour tout le territoire et constitution d'un fonds commun supplémentaire à répartir entre les communes ayant supprimé leur octroi.

Majoration générale de l'impôt sur le chiffre d'affaires plus faible dans les communes sans octroi, plus marquée dans les autres.

Et, observant qu'on aboutirait ainsi à une extrême diversité de l'impôt variant de commune à commune, est-il préférable d'autoriser les communes à ajouter à l'impôt d'Etat dans les taux reste-

(2) Proposition de résolution du 16 juillet 1927.

raient fixes, une taxe additionnelle dont le taux variable serait fonction du chiffre de la recette de remplacement à obtenir ?, à moins qu'à l'occasion d'une réduction ou d'un remaniement de la taxe sur le chiffre d'affaires on autorise les communes supprimant leur octroi à maintenir à leur profit une partie de l'impôt d'Etat supprimé ou remanié.

On peut faire au système de la surtaxe locale à l'impôt sur le chiffre d'affaires trois principales critiques (1) :

1° La taxe sur le chiffre d'affaires est actuellement à un taux très élevé : 2 % pour la majorité des produits, 4 % ou 13 % en ce qui concerne les établissements de luxe, 2.50 % pour les charbons, etc., 1.30 % ou 12 % pour le commerce d'exportation. Pour lui appliquer une surtaxe locale, il faudrait que l'Etat consentit à réduire le taux de l'impôt perçu sur son compte, afin de fournir aux communes une marge disponible. Ce n'est pas d'ailleurs impossible, la situation budgétaire actuelle ayant permis de réaliser déjà certains dégrèvements. Cette première critique n'est donc pas très grave.

2° L'assiette de la taxe sur le chiffre d'affaires n'est pas exactement la même que celle des droits d'octroi. Taxer les « affaires », cela ne revient pas au même que de taxer la « consommation locale », base actuelle de l'octroi.

(1) Voir ALLIX et LECERCLÉ, op. cit. p. 394-395.

La taxe est plus *générale* : elle porte sur des affaires que n'atteint pas l'octroi.

Voici ce qu'écrit à ce sujet M. Fernand LAURENT (1) :

« Prenons le cas de l'épicier. Si, l'octroi étant supprimé, on décide, pour en compenser le produit disparu, un relèvement de la taxe du chiffre d'affaires, l'épicier paiera ce supplément de taxe sur l'ensemble de ses opérations, sur tous les produits dont il fait négoce. Or, à l'heure actuelle, tous ces produits ne paient pas les droits d'octroi ; le thé et le café notamment en sont exemptés. L'épicier, dans cette hypothèse, supporterait donc un supplément de charges contre lequel il ne manquerait point de protester. Et que dirait a fortiori le marchand de dentelles, le drapier ou l'orfèvre qui, ne payant à l'heure actuelle aucun droit d'octroi, se verrait demain surtaxé sur le chiffre d'affaires ?

La taxe comporte, en sens inverse, certaines exonérations importantes qui font échapper à l'impôt des produits actuellement soumis aux droits d'octroi ; de ce nombre sont, par exemple, tous les comestibles vendus directement par les cultivateurs. De plus, la tendance à remplacer, pour certaines catégories de transactions, la taxe sur le chiffre d'affaires par une taxe à la production, perçue une fois pour toutes, comme cela a été réalisé

(1) Proposition au conseil municipal de Paris, N° 81, de 1927.

déjà pour certaines denrées : charbon, café, cacao, thé, engrais, produits de parfumerie et tout récemment pour le sucre, est encore susceptible de réduire le champ d'application de la taxe locale, les denrées taxées à la production échappant naturellement aux centimes locaux, sur la taxe du chiffre d'affaires, puisqu'elles échappent à la taxe sur le chiffre d'affaires elle-même.

Bien délicat, en particulier, serait le cas des charbons de houille. Ces charbons paient actuellement des droits d'octroi. En ce qui les concerne, la taxe sur le chiffre d'affaires a été remplacée par une taxe à la production perçue au carreau de la mine. Si les droits d'octroi étaient remplacés par une surtaxe générale sur le chiffre d'affaires, il faudrait, de toute nécessité, créer une caisse centrale ; sans elle, en effet, on risquerait une très grande injustice : Paris ne percevrait rien sur les charbons qui paient, comme je viens de le dire, à la mine. Et cependant, Paris consomme une énorme quantité de charbon.

Enfin, la taxe sur le chiffre d'affaires atteint successivement les affaires de gros et celles du détail, alors que l'octroi ne frappe qu'une fois le même produit. Il résulterait donc une surtaxation excessive de certains produits alors que d'autres seraient dégrevés.

Pour remédier à cet inconvénient de la solution proposée, M. J. Lescure, spécialement, suggérerait de faire varier la surtaxe locale, suivant le genre d'affaires assujetti : « Nous admettons, » dit-il, que les

conseils municipaux soient autorisés à baser la taxe communale sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire : elle sera de 3 % de l'impôt d'Etat pour les épiciers, déjà soumis à l'octroi ; de 20 % pour les marchands de nouveautés, de chapeaux, de chaussures, exempts de taxes d'octroi. Ou, au contraire, elle sera de 30 % pour les commerces de luxe ; de 20 % pour les commerces d'objets de première nécessité ».

Mais qui ne voit les complications dans lesquelles on rentrerait inévitablement avec une telle méthode et la réforme perdrait son principal mérite qui est la simplification de la taxation.

3° Il reste une troisième critique que l'on puisse faire à la solution en question :

L'octroi atteint un marché déterminé et frappe toutes les affaires faites exclusivement sur ce marché et ceci également. Tous les commerçants et producteurs qui y négocient sont *uniformément atteints et ceux-ci seulement*.

La taxe sur le chiffre d'affaires frappe les négociants d'un lieu déterminé quel que soit le marché sur lequel ils agissent ; générale et uniforme dans la France entière, cette taxe n'engendre donc aucune inégalité. Etant surélevée dans une localité donnée, elle place tous les marchands de ce lieu en état d'infériorité, sur tous les marchés où ils opèrent et notamment sur le marché local, et ceci vis-à-vis des commerçants et producteurs voisins qui viendraient leur faire concurrence avec un avantage certain sur le marché en question, en particulier.

A cet égard, la surtaxe locale sur le chiffre d'affaires est profondément injuste et présente un inconvénient grave que l'octroi évite parfaitement.

Comme l'écrivent MM. ALLIX et LECERCLÉ :

Cette solution ferait disparaître la qualité essentielle de l'octroi, qui est de ne taxer que la consommation purement locale et de tenir, d'autre part, la balance égale entre les producteurs et les commerçants du lieu sujet et ceux des localités voisines, qui supportent, eux aussi, les droits d'octroi quand ils expédient leurs produits à l'intérieur de la ville. Les industriels et les commerçants de la ville, qui subiraient les centimes locaux additionnels, seraient désavantagés par rapport aux industriels et aux commerçants de la banlieue qui ne le supporteraient pas, et les consommateurs auraient intérêt à désertier le commerce local pour s'approvisionner dans les communes avoisinantes. C'est évidemment la principal objection qu'on puisse faire à ce système, d'ailleurs, à beaucoup d'égards, moins critiquable que les autres. »

B. - *La taxation des plus-values foncières.*

Dans son ouvrage « Le dernier procès de l'octroi », M. Gilles NORMAND suggère de remplacer l'octroi par l'imposition des plus-values foncières.

Voici comment il défend cette thèse :

« Nous avons toujours été partisan de remplacer tous les impôts par un impôt unique, d'inspiration nettement physocratique, et nous ne croyons pas

que les événements puissent infirmer notre théorie. L'octroi eût été englobé facilement dans la masse des impôts que celui-là détruirait. »

« Rien ne vient que du sol, dont l'occupation est nécessaire à l'activité humaine... »

« La terre est tout et, en quelque sorte, la valeur de tout objet, même le plus mobile, pourrait être évaluée en fonction de la quantité de terre qu'il encombre ou qu'il utilise. »

« Cette terre est rarement utilisée à des fins productives ou conservatrices par son propriétaire. Celui-ci, principalement dans les villes, la loue souvent et en tire des revenus en constant accroissement. La valeur même de la terre augmente avec une rapidité prodigieuse. Cent mètres carrés du centre de Paris, qui pouvaient valoir cinq ou six sols d'or sous Charles le Chauve, valent aujourd'hui plusieurs millions de francs. Un modeste jardin d'Auteuil, qui valait 50.000 francs sous le Second Empire (nous parlons sur pièces), a été récemment adjugé 2 millions et demi ».

Ce supplément de valeur acquis par toute la terre sur la surface de notre pays et plus particulièrement marqué dans les villes, n'est pas l'œuvre de ses possesseurs. Ceux-ci bénéficient de l'activité générale de la nation, de leurs concitoyens, des citoyens qui vivent et travaillent à côté d'eux. Si Paris n'était pas habité par une population industrielle, active, pleine d'idées et d'initiative, si toute la province riche d'espoirs et de volonté ne venait pas à Paris pour y apporter sa collaboration à

l'œuvre collective, si le paysan lui-même, du fond de ses champs, ne travaillait pas pour Paris, les descendants du contemporain de Charles le Chauve auraient toujours la possession d'un terrain d'une valeur équivalente à cinq ou six sols d'or, et les héritiers des gens du Second Empire évalueraient toujours à 50.000 francs leur jardin d'Auteuil. »

« C'est l'activité nationale collective et, dans les cas des villes, l'activité urbaine collective également, qui détermine les plus-values dans la valeur du sol. Qu'une route vienne à passer en bordure d'un champ : la valeur de celui-ci croît immédiatement. Le propriétaire n'y est pour rien. La plus-value est due uniquement au développement de la civilisation. Que le propriétaire en profite, soit. Mais que la société ne lui en demande pas quelque chose en revanche, c'est inadmissible. Et si le sol était taxé selon sa valeur, nous soutenons qu'il y aurait là un impôt d'un rendement formidable qui permettrait de supprimer tous les autres impôts. »

« La première chose à faire eût été d'établir l'impôt sur la valeur du sol, dans toutes les villes, à titre statistique. Un impôt infime eut permis, en un an, de savoir à quel taux il aurait fallu le porter pour supprimer les octrois. Le deuxième stade de l'opération eût été la suppression des octrois par la mise en vigueur de l'impôt au taux en question. Nous n'avons pas à nous occuper, dans ce volume, de la suite. Mais, année par année, et sans secousse, tous les autres impôts auraient pu suivre. La taxa-

tion des terres de la campagne aurait pu être faite dès le deuxième stade, toujours à titre statistique, en dégrevant un peu les terres exploitées par leur propriétaire, en dégrevant progressivement les terres exploitées depuis de longues années, depuis des siècles, on en connaît, par la même famille. »

« Il s'agit d'une transformation économique considérable, qui ne saurait être réalisée, par papiers prudents, que sur trente ou cinquante ans... »

Dans la pratique des Etats, il a déjà été fait des expériences intéressantes d'une imposition des plus-values foncières non gagnées.

En Prusse, à diverses reprises, des propositions furent faites d'établir un régime fiscal spécial sur les terrains à bâtir. Elles n'aboutirent pas. La loi du 14 juillet 1893 (§ 27) a permis seulement aux communes d'imposer la plus-value procurée par des travaux publics. Des ordonnances sont intervenues pour développer ce principe. La loi communale prussienne de 1893, § 25, a autorisé aussi les communes à établir des impôts sur la valeur vénale.

Quant à l'impôt sur les plus-values proprement dites, il a été d'abord établi dans la colonie allemande de Kia-Tchéou (1898), puis dans certaines villes allemandes, en particulier à Francfort-sur-le-Mein (ordonnance du 19 février 1904) ; à Cologne (ordonnance du 17 juillet 1905) ; à Essen (ordonnance du 5 juin 1906) ; à Dortmund (ordonnance du 8 Septembre 1906) ; à Breslau (juin 1907 ; à Kiel (août 1907).

L'empire allemand, par les lois du 15 juillet

1909 (§ 90) et du 14 février 1911 avait créé un impôt sur les plus-values immobilières. C'est la généralisation de l'impôt qui, jusque là, ne fonctionnait que dans certaines grandes villes allemandes. L'impôt est entré en vigueur le 1^{er} avril 1911. Les recettes à retirer de cet impôt ont atteint 20 millions de marks environ.

a) Il était perçu à l'occasion de toute transmission d'immeubles bâtis ou non bâtis, opérée entre vifs et à titre onéreux.

b) L'impôt était dû par l'aliénateur au moment de la transmission de la propriété ; c'est à ce moment que la plus-value était déterminée par l'administration sur les renseignements fournis par les parties et certains tiers, et contrôlée par l'administration. La plus-value imposable était la plus-value nette : en d'autres termes, on prenait pour base la différence entre le prix actuel d'aliénation et le prix d'acquisition antérieur (c'est la plus-value brute) et l'on faisait subir un certain nombre de corrections à ces deux prix. La loi allemande n'a donc pas adopté le système d'une évaluation générale des immeubles à une date précise.

L'Angleterre possède, depuis le Finance Act 1909-10, un impôt sur les plus-values foncières. Cet impôt n'a été voté qu'après une résistance acharnée des Lords, résistance qui a amené une des crises politiques les plus sérieuses qu'ait traversée l'Angleterre et qui s'est terminée par la défaite des Lords et la suppression virtuelle des pouvoirs de la Chambre, haute en matière financière.

Le Finance Act 1909-10 organise quatre impôts.

1° Afin de faire participer la collectivité aux plus-values non gagnées, la loi anglaise a créé : a) l'increment value duty ; b) le revision duty, perçu à l'occasion de l'expiration d'un bail, sur le bénéfice qui advient au bailleur.

2° Afin de combattre les immobilisations anti-sociales, la loi a imaginé : c) l'undeveloped land-duty, perçu annuellement sur les terrains non mis en propre valeur ; d) le mineral rights duty, impôt annuel sur la valeur annuelle du loyer du terrain minier ou des droits miniers. Voici quelques brèves indications sur l'increment value duty : a) la valeur vénale de tous les terrains (valeur du terrain nu) doit être évaluée à la date du 30 avril 1909. Cette évaluation doit servir de base de comparaison. Ceci posé, toutes les fois qu'aura lieu un transfert de droits (entre vifs ou à cause de mort) prévu par la loi (vente, bail de plus de quatorze ans, transmission d'un droit mortis causa), on procédera à une nouvelle évaluation. La différence entre la valeur actuelle du terrain et la valeur qu'il avait lors de l'évaluation primitive ou de la perception précédente de l'impôt constitue la plus-value brute. Mais l'impôt ne doit frapper que la plus-value non gagnée ; d'autre part, il convient de ne pas imposer toute plus-value, si minime soit-elle ; il convient aussi de démocratiser la propriété en permettant l'accès aux capitalistes modestes. En conséquence : a) la plus-value imposable n'est pas la plus-value brute ; il faut faire subir à cette dernière

un certain nombre de déductions déterminées par la loi : dépenses faites pour l'amélioration du terrain, rachat du land tax, rachat de servitudes, etc., c'est cette plus-value nette qui est soumise à l'increment value duty ; b) l'impôt n'atteint que les plus-values supérieures à 10 % ; en d'autres termes, de la valeur actuelle on déduit 10 % de la valeur originaire ou précédemment évaluée ; l'impôt est assis sur ce qui reste ; c) les terrains de maisons ou les terres de faible valeur occupées par leur propriétaire ou par un locataire ayant un bail de plus de cinquante ans, ne sont pas soumis à l'increment value duty ; d) l'increment value duty est proportionnel ; il est de $1/5$ (20 %) de la plus-value nette.

Plus récemment, un projet d'imposition des plus-values foncières non gagnées a été étudié en 1912 pour la ville de New-York.

La commission nommée par le maire de la cité de New-York avait été frappée par l'augmentation continue et formidable de la valeur des terrains dans la cité de New-York, augmentation exclusivement due à des facteurs sociaux : accroissement du nombre des habitants, travaux publics de toutes sortes (en particulier, moyens de transports) effectués avec les deniers publics. Au cours des dix dernières années, l'augmentation moyenne dans la valeur des terrains, dans la cité de New-York, a constaté la commission, a été d'environ 150.000.000 par an, soit 750 millions de francs. Il était légitime que le trésor public de la cité de New-York ait sa part de cette plus-value foncière non gagnée.

« Les caractéristiques du projet de la commission, qui le distinguent surtout des lois allemande et anglaise récentes, concernant l'assiette de l'impôt qu'on propose d'établir : »

« 1° Le nouvel impôt serait établi non pas une fois pour toutes, à intervalles périodiques, mais à titre permanent. Si, par exemple, un terrain a, en 1912, une valeur de 100.000 et en 1913 une valeur de 110.000, l'impôt de plus-value (que la commission propose de fixer à 1 %) sera perçu désormais, tous les ans, sur les 10.000 de plus-value, soit 100 chaque année. »

2° L'impôt sera établi non pas sur une fraction de la plus-value mais sur toute la plus-value. »

« Pour bien comprendre les propositions de la commission, il faut se rappeler que l'impôt qui, dans la cité de New-York, frappe actuellement les terrains, est assis sur la valeur vénale ; on ne prend pas en considération *le revenu locatif réel*. C'est là une différence avec les conditions habituelles de l'assiette de l'impôt sur les terrains en Europe. Elle ne doit pas être perdue de vue. Il est manifeste qu'il est très facile en Amérique, avec le mode d'assiette actuellement suivi, de percevoir un impôt de plus-value. L'impôt de plus-value n'exigera pas un changement dans le mode d'assiette, comme cela serait nécessaire en Europe.

« La commission fait remarquer que l'effet économique du nouvel impôt, s'il était adopté, serait de régulariser le marché des terrains dans la cité de New-York et d'entraver la spéculation et

l'agiotage. Le nouvel impôt foncier étant permanent, et devant atteindre uniquement les terrains bénéficiant de *plus-values non gagnées*, il en résulterait indirectement que le taux de l'impôt sur les terrains qui n'ont pas augmenté de valeur ou qui ont diminué de valeur serait plus faible. Dès lors, l'impôt sur les plus-values non gagnées tendrait à entraver la spéculation sur les terrains à plus-value et à soutenir la valeur vénale des terrains sans plus-value. » (1)

Après la guerre, l'Empire allemand a établi, le 26 septembre 1919 (loi votée par l'assemblée nationale), un impôt sur l'accroissement du patrimoine pendant la guerre : *Kriegsabgabe vom Vermiegenszuwachs*), dont voici les caractéristiques :

Base de l'impôt : accroissement de richesse pendant la guerre.

Exemptions : 1° Fortune inférieure à 10.000 marks.

2° Accroissement inférieur à 5.000 marks.

Déductions : successions, paiements à raison d'assurances et de besoins de capital, dons, revenus tirés de biens étrangers, impôts sur le revenu de 1919, sommes dues à raison de l'impôt sur le revenu de 1918 et les contributions de guerre de 1918 et de 1919.

Articles supplémentaires pouvant être inclus :

A l'évaluation de la fortune à l'expiration de

(1) Revue science et législation, fin, 1913, p. 243.

la période légale, il faut ajouter les dons volontaires, les acquisitions d'objets précieux et d'œuvres d'art, paiement anticipés des impôts de guerre 1916-1917, les primes d'assurances supérieures à 1.000 marks, les dépenses extraordinaires en capital de 3.000 marks et au-dessus.

Dispositions diverses :

1° La déclaration n'est pas requise de la part de ceux dont l'accroissement de fortune est inférieur à 6.000 marks.

2° Les versements peuvent être effectués en titres du gouvernement.

La question de l'imposition des plus-values immobilières non gagnées a été discutée au Parlement français en 1912, à propos du crédit inscrit au budget de 1912, chapitre 90 bis. Nous renvoyons, sur ce point, le lecteur au compte-rendu des débats et des travaux parlementaires sur cette question qui figure dans la *Revue de Science et de Législation Financières* de 1912, p. 330 et suivantes.

M. Klotz a, d'autre part, proposé l'imposition des plus-values dans le projet de loi fiscale qui est devenu la loi du 25 juin 1920.

Voici comment M. ALLIX apprécie l'imposition des plus-values dans la *Revue Politique et Parlementaire* de 1923, tome 116, p. 219 :

« Le principe de l'imposition spéciale des plus-values nous apparaît comme un des principes les plus contestables dans le domaine de la fiscalité. Nous ne croyons pas qu'on ait jamais fourni une réponse valable à cette objection que, pour être

équitable, l'imposition de la plus-value implique, comme corollaire, l'indemnisation des moins-values. Taxer les bonnes chances dont bénéficie le contribuable et laisser intégralement à sa charge les mauvaises chances dont il est victime, ce n'est pas seulement commettre une flagrante injustice, c'est encore fausser le jeu du régime économique actuel, dans lequel la société s'en remet aux individus du soin de pourvoir à la satisfaction de ses besoins, en leur laissant tous les risques de perte, mais aussi toutes les possibilités de gain. Ceci compense cela. Les plus-values sont d'ailleurs normalement atteintes par les impôts généraux sur le capital ou sur le revenu (les droits de succession en prennent même une lourde part) ; c'est la seule façon dont elles puissent être imposées sans injustice, précisément parce que l'impôt, suivant ici les fluctuations de la matière imposable, tient compte aussi bien de ses moins-values que de ses accroissements. »

« Mais si l'imposition spéciale des plus-values nous semble, en général, une erreur, elle serait, à coup sûr, une véritable dérision, au moment présent, à raison de la dépréciation du signe monétaire. Il nous souvient que M. Klotz, dans son Exposé des Motifs, avait énoncé toutes les causes de plus-value « imméritée », dont le contribuable peut profiter, sans aucun effort de sa part : développement de la richesse générale, grands travaux publics, extension des villes, etc. Il n'en avait oublié qu'une, qui est cependant d'actualité : l'avilisse-

ment de la monnaie, qui provoque une augmentation, hélas purement nominale, de toutes les valeurs. Et c'est cette augmentation, qui tient uniquement à la substitution au franc-or d'un franc de papier déprécié, qu'on va imposer comme une plus-value ! »

« Un propriétaire qui a acheté, avant la guerre, un immeuble 100.000 francs or, le revend aujourd'hui 300.000 francs de papier qui ne valent que le tiers du franc-or, et on va l'imposer pour 200.000 francs de plus-value ! Que dire du cas où notre propriétaire n'aura trouvé acquéreur qu'à 200.000 francs ? Il sera taxé sur 100.000 francs d'enrichissement, alors qu'il sera appauvri d'un tiers de son pouvoir d'achat. C'est à cette conséquence scandaleuse que conduirait aujourd'hui l'établissement d'une taxe sur les plus-values et que conduisent d'ailleurs les prétentions du fisc relativement aux fonds de commerce. » (1)

Si la taxation des plus-values appelle des critiques comme impôt d'Etat, il peut être possible de l'admettre comme impôt local.

Il y a déjà longtemps que la plupart des municipalités des grandes villes en réclame l'institution.

(1) L'article de M. ALLIX a été écrit à l'occasion et en réponse à un article de M. J. LESCURE, *dans la même revue* — 1923 — *sur l'imposition de la plus-value des fonds de commerce au titre de la cédula sur les bénéfices commerciaux*. (J. LESCURE. Des ressources nouvelles sans impôts nouveaux).

Le congrès des maires le réclame également. (1)

Comme l'indique M. G. LATOUR, dans une « note sur un aspect nouveau du problème du plus grand Paris » (2), il ne reste qu'un moyen de doter ces grands travaux d'édilité ou d'extension sans trop surcharger les contribuables ou les usagers, c'est d'obliger les bénéficiaires immédiats de ces travaux à participer aux dépenses dans une mesure équitable en cédant à la collectivité une partie de la plus-value dont l'aménagement rationnel poursuivi par elle est la source.

Dans l'état actuel de la législation, il y a bien deux institutions qui visent précisément à permettre la récupération par les collectivités des plus-values foncières résultant des travaux publics.

La loi du 16 septembre 1807 pose, dans les termes suivants (art. 30), le principe de la récupération facultative des plus-values auxquelles donnent naissance les grands travaux d'utilité publique :

« Lorsque, par suite des travaux déjà énumérés dans la présente loi (travaux de dessèchement des marais, ouverture de canaux de navigation, de grandes routes, construction de ponts), lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou de tous autres travaux publics, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de

(1) R. STRAUSS. *Le Moniteur de Paris* du 27-10-29.

(2) Conseil municipal, conseil général 1928, N° 35.

valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des arrérages qu'elles auront acquis. Le tout sera réglé par estimation, dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet. »

Quant à la détermination, au calcul et à la mise en recouvrement des indemnités, ils font l'objet d'une procédure extrêmement compliquée, qui ne donne pas lieu à moins de huit opérations dans le détail desquelles *nous en pouvons entrer ici même*.

Pratiquement, cette loi est inopérante et, de fait, elle n'a guère reçu, depuis sa promulgation, qu'une vingtaine d'applications.

Quoique de date beaucoup plus récente, les dispositions de la loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation par zones ou pour cause de plus-value, complétées par celles de la loi du 17 juillet 1921 sur l'expropriation conditionnelle, n'offrent guère aux collectivités plus de ressources, et ne leur donnent nullement, en tous cas, la possibilité de pratiquer une large politique foncière.

Le principe de l'expropriation par zones est posé dans les termes suivants par la loi du 6 novembre 1918 (art. 2 nouveau de la loi du 3 mai 1841) :

« L'utilité de l'expropriation peut être déclarée non seulement pour les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés, mais encore pour toutes celles qui seront reconnues

nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate et d'avenir.

« Il en sera notamment ainsi en matière de voirie urbaine pour les superficies hors alignement faisant obstacle à un lotissement rationnel ou non, susceptibles de constructions qui s'accordent avec le plan général des travaux. »

Et l'article 3 bis ajoute :

« Lorsque, par application des articles 2 et 2 bis, il y aura lieu d'étendre l'expropriation à des immeubles sis hors du périmètre des ouvrages projetés, l'autorisation n'en pourra être donnée que par une loi ou un décret au Conseil d'Etat.

« Cet acte déterminera, en distinguant selon la cause d'extension, la zone dans laquelle celle-ci est consentie. Il fixera, en outre, le mode d'utilisation des parcelles non incorporées aux ouvrages publics et, éventuellement, les conditions auxquelles la revente de ces parcelles sera subordonnée.

Comme on le voit, la loi française n'a pas, ainsi que l'ont fait quelques législations étrangères, fixé une limite maxima au-delà de laquelle l'expropriation cesse d'être permise ; elle a préféré procéder par espèces et laisser, dans chaque cas particulier, l'autorité supérieure apprécier souverainement l'opportunité des extensions demandées par les administrations expropriantes ; mais il faut bien reconnaître que l'extrême généralité des termes employés dans le premier alinéa de l'article 2 ne fournit à cet égard aucun critérium et rend cette appréciation extrêmement délicate.

Quant à l'expropriation pour plus-value, l'utilité, aux termes de l'article 2 bis nouveau de la loi du 3 mai 1841, n'en peut être déclarée qu'à l'égard des immeubles qui, « en raison de leur proximité d'un ouvrage public projeté, en doivent retirer une plus-value dépassant 15 %. »

Or, pratiquement, cette expropriation se heurte à une double difficulté.

Tout d'abord, la suite du texte (art. 3 bis) dispose qu'une expertise, dont la forme sera déterminée par un règlement d'administration publique « sera jointe à l'enquête administrative en vue de déterminer l'importance de la plus-value. »

Or, ce règlement a fait l'objet d'un décret du 14 mai 1921, duquel il résulte nettement qu'il doit être procédé à autant d'expertises qu'il y a d'immeubles ou de parcelles à exproprier *pour plus-value* ! D'où une première source de complications et surtout de retards.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que l'expropriation, pour cause de plus-value, n'est jamais prononcée qu'à titre conditionnel. Le jury est appelé à fixer deux indemnités : la première due par le propriétaire à l'expropriant pour la plus-value dépassant 15 % ; la seconde à payer éventuellement par l'expropriant au même propriétaire pour la dépossession de son immeuble. Dans les huit jours qui suivent la décision du jury, le propriétaire doit opter entre les deux partis — payer l'indemnité de plus-value ou se laisser

exproprier — faute de quoi *l'indemnité de plus-value sera censée avoir été préférée.*

Ainsi, la procédure n'aboutit pas nécessairement à l'expropriation qui, seule, assurerait aux collectivités le bénéfice intégral des plus values réalisées, et il y a même de fortes raisons de penser qu'elle n'aboutira à ce résultat que tout à fait exceptionnellement.

L'indemnité fixée par le jury — lequel, de par sa composition même, n'est déjà que trop enclin à prendre les intérêts des propriétaires — ne saurait correspondre en effet qu'à la plus-value immédiate, la seule qui puisse être, à ce moment, déterminée avec quelque certitude ; c'est dire qu'elle sera en général assez modique et que les expropriés auront tout intérêt, dans la plupart des cas, à opter *pour le paiement de celle-ci.*

Dans cet ordre d'idées, il paraît intéressant de signaler l'intéressante proposition de loi élaborée récemment par le groupe du Redressement français qui réalise une transaction assez heureuse entre les deux formules des lois de 1807 et 1918, et dont l'adoption remédierait, d'une façon très opportune, à quelques-uns des inconvénients signalés ci-dessus.

Les caractéristiques essentielles en sont les suivantes :

Les collectivités, pour le compte desquelles sont exécutés des travaux susceptibles de procurer aux propriétés avoisinantes une plus-value, sont autorisées à recouvrer sur les intéressés une partie de cette dernière.

A cet effet, l'enquête portant sur le projet des travaux peut être étendue par l'autorité préfectorale à toute la zone *englobant ces propriétés*.

Sans qu'il y ait lieu de recourir à une expertise préalable, l'acte déclaratif d'utilité publique consécutif à cette enquête mentionne la délimitation de cette zone et autorise la mise en recouvrement sur les propriétaires intéressés de taxes de *plus-values déterminées suivant une procédure très simple*.

La collectivité — c'est là l'innovation principale du texte — a la faculté de poursuivre la détermination et le recouvrement de ces taxes à partir de la déclaration d'utilité publique, soit avant le commencement des travaux, soit pendant leur exécution, soit à toute autre époque, dans un délai de dix ans à compter de leur réception définitive, c'est-à-dire au moment où les immeubles s'étant pleinement valorisés, la plus-value aura atteint son maximum.

La détermination de la plus-value est soustraite à la compétence du jury et confiée à des experts qui fixent, d'une part, la valeur de chaque immeuble, avant la date à laquelle le projet des travaux en cause a commencé à faire l'objet d'une procédure officielle et publique, d'autre part, la valeur de l'immeuble est susceptible d'acquérir ou a effectivement acquise du fait de ces travaux.

Si la plus-value déterminée par la différence entre ces deux estimations dépasse 15 %, la taxe, c'est-à-dire la portion récupérable de cette plus-value, est égale à la moitié du montant de celle-ci.

Faculté est laissée aux débiteurs de délaisser, en paiement de la taxe, soit une partie de leur propriété, si elle est divisible, soit la propriété tout entière moyennant paiement du prix résultant de la première estimation faite par les experts.

Enfin, le produit des taxes serait spécialisé dans le budget de la collectivité qui exécute ces travaux, avec affectation exclusive au paiement de ceux-ci ou à la réalisation d'autres opérations d'aménagement ou d'embellissement.

En admettant que cette suggestion soit prise en considération par les pouvoirs publics et soit réalisée par une loi, on voit qu'elle n'aboutirait pas à fournir une ressource nouvelle pour le remplacement de l'octroi, puisque les recettes en provenance d'une telle source recevraient une affectation spéciale.

Au surplus, la taxation des plus-values foncières dans les grandes villes est éminemment justifiée ; mais elle se suffit à elle-même. Il y a là une matière imposable qui doit être atteinte, mais sans préjudice de celle qui est frappée par l'octroi. En résumé, un tel impôt devrait se superposer aux droits d'octroi, mais non servir à remplacer ces derniers.

C. - Surtaxes locales sur les transports.

M. Robaglia, dans sa proposition de loi déposée à Chambre des Députés, et M. F. Laurent, dans sa proposition au conseil municipal de Paris et la

ligue populaire contre les octrois (1), ont préconisé, pour le remplacement de l'octroi, l'institution d'une surtaxe locale sur les transports en provenance et à destination des villes à octroi, analogues aux surtaxes locales temporaires, actuellement prévues pour les opérations de construction des gares et passages à niveau.

Dans une étude qu'il consacrait, en 1919, à cette question, M. Louis Dausset estimait que de telles surtaxes pourraient rapporter 80 millions à Paris seulement, 60 millions pour les transports par voie ferrée et 20 millions pour les transports par voie d'eau. Les taux qu'il préconisait alors étaient les suivants :

Petite vitesse et transport par eau : 2 francs la tonne.

Grande vitesse et transport par eau : 4 francs la tonne.

Colis postaux : 0.10 et 0.20, suivant le poids.

Bagages : 0.20 ou 0.40 à l'enregistrement.

Voyageurs : surtaxes de 0.05, 0.15 et 0.60 suivant la distance.

Animaux : 0.30 à 3 francs par tête, suivant l'animal.

Par les majorations de ces taux, M. Fernand Laurent estimait, à la séance du conseil municipal de Paris du 8 juillet 1927 (2), que l'Etat percevrait

(1) Voir également propositions DAUSSET et LEFÈVRE etc...

(2) Bulletins, p. 1557.

ainsi sur tous les parcours des étrangers et des provinciaux à destination de la capitale, une somme égale au demi-milliard qui figure actuellement, au titre de l'octroi, dans le budget de la ville.

Les compagnies de chemins de fer n'ont pas manqué de montrer la plus vive opposition à une telle suggestion.

Voici ce qu'on lisait dans le *Chronique des Transports* du 10 octobre 1927, page 11, au sujet de la proposition de M. F. Laurent :

« M. F. Laurent, conseiller municipal de Paris, reprenant une idée émise déjà par M. André Lefèvre, en 1905, et par M. L. Dausset, en 1919, propose une surtaxe proportionnelle au prix du billet sur tous les billets de chemin de fer à destination de Paris en n'importe quel point du territoire, sauf en Seine et Seine-et-Oise, afin de ne pas imposer cette charge à la population parisienne.

« La loi du 26 octobre 1897, modifiée par l'article 64 de la loi des finances du 17 avril 1906, est formelle : le produit des surtaxes locales, dont la perception peut être autorisée temporairement pour une durée n'excédant pas cinquante ans, doit être exclusivement et obligatoirement affecté à des travaux intéressant les chemins de fer.

« Admettre le principe d'une application des surtaxes sur les transports par chemin de fer à toute autre destination que celles limitativement prévues par la loi, c'est ouvrir la porte à tous les abus. La tendance n'est déjà que trop visible. depuis quelque temps, d'appeler les billets de

chemins de fer au secours de toutes entreprises municipales en mal d'argent ; travaux de voirie, plus grande banlieue, logements et voici aujourd'hui la suppression de l'octroi !

« Or, l'élévation des tarifs-voyageurs est déjà à la limite extrême, de ce qui peut être atteint sans compromettre le trafic. De bons esprits — nous en avons donné l'exemple ici même — jugent que cette limite est dépassée et demandent qu'elle soit abaissée, estimant que cette mesure amènerait un relèvement des recettes des réseaux. Il est de fait que celles-ci accusent un fléchissement trop certain du trafic-voyageurs ; une surtaxe, si faible soit-elle, aggraverait encore le mal. Et si le nombre des voyageurs à destination de Paris continue à diminuer, l'intérêt de la Ville sera le premier à en souffrir, si bien que la mesure proposée risque de se tourner contre lui. Le remède serait peut-être pire que le mal, outre ses inconvénients propres signalés plus haut.

« Vous voulez supprimer l'octroi ? Soit, mais alors osez demander franchement à d'autres impôts les sommes qu'il procure. »

Il est certain que les objections ainsi formulées par les porte-paroles autorisées des compagnies de chemins de fer méritent d'être très sérieusement prises en considération.

Une telle solution se heurte, d'autre part, à une grave difficulté : il semble tout à fait juste, à première vue, de faire supporter les surtaxes à la banlieue de Paris, tout au moins aux voyageurs,

car la banlieue profite des avantages de Paris, sans concourir à ses charges. Mais, cependant, les finances des communes suburbaines étant très obérées et ces localités ayant elles-mêmes à envisager la suppression de leurs octrois, il paraît difficile d'exiger de leurs contribuables un sacrifice destiné à procurer des ressources à la capitale.

Mais, en outre, abstraction faite de cet obstacle, il y a une raison de principe pour écarter la proposition de M. Robaglia, tout au moins en ce qui concerne la surtaxe des transports de marchandises. Elle est formulée en ces termes par MM. ALLIX et LECERCLÉ : (1)

« Dans le régime actuel, les marchandises qui pénètrent dans la ville sans être destinées à la consommation locale bénéficient des régimes du transit ou de l'entrepôt, suivant les cas, et sont, par suite, exonérées du droit d'octroi. Dans le régime proposé, au contraire, elles supporteraient le poids de l'impôt et le supporteraient même deux fois, à l'arrivée et au départ, de telle façon que les industriels, installés dans une ville, qui travaillent pour l'extérieur, seraient défavorisés par rapport à leurs concurrents installés au dehors. »

Au surplus, l'administration de la Ville de Paris s'est prononcée nettement contre le système en question, dans le mémoire préfectoral déjà cité. (2)

(1) Op. cit. p. 392.

(2) Document N° 19 de 1927, Conseil municipal de Paris.

La faculté pour les communes, les départements et les chambres de commerce de percevoir des surtaxes locales sur les billets de voyageurs, ou à l'occasion du transport des marchandises, résulte de la loi du 26 octobre 1897, remaniée et étendue par la loi de finances du 17 avril 1906 (art. 64). Ces surtaxes doivent être uniquement consacrées au service des emprunts contractés en vue notamment de l'établissement ou de la transformation des gares d'intérêt général ou local ou de leurs abords. Elles ne sauraient être établies pour une durée supérieure à cinquante années et doivent toujours avoir une affectation nettement déterminée par le texte qui les autorise.

A plusieurs reprises, on a songé à faire profiter la Ville de Paris des avantages de cette législation, soit pour donner, au produit de ces surtaxes, une affectation spéciale : disparition de l'octroi (proposition de M. André Lefèvre, du 27 décembre 1905 et communication de M. Louis Dausset du 3 juillet 1919), soit pour en affecter le produit aux ressources générales du budget (propositions de MM. Barthélemy-Robaglia du 12 novembre 1912 et du 28 novembre 1930).

Vers la fin de l'année 1921, l'administration préfectorale envisagea elle-même l'éventualité de recourir à ce moyen pour assurer l'équilibre général du budget du département de la Seine. Les ministres de l'intérieur et des travaux publics, préalablement consultés, donnèrent à cette suggestion un avis défavorable en rappelant l'affectation

très spéciale dont le produit de ces surtaxes doit être l'objet.

Par la suite, les circonstances ayant paru à l'administration préfectorale plus favorables pour faire admettre au gouvernement l'éventualité d'une imposition de ce genre assortie de modalités d'affectation moins restrictives que celles admises jusqu'alors, une nouvelle tentative fut faite dans le courant de l'année 1925, mais, cette fois encore, M. le Ministre des travaux publics fit valoir les mêmes objections de principe, s'opposant très nettement à ce que la moindre extension fut donnée à la *réglementation des surtaxes sur les billets de chemin de fer*, telle qu'elle résulte des lois de 1897 et 1906.

Il est donc à craindre que toute proposition, d'où qu'elle émane, tendant à reprendre l'idée d'une imposition de ce genre, en dehors des applications pour lesquelles elle a été prévue, se heurtera à ces objections très fortes formulées en haut lieu.

On ne saurait voir un abandon de cette doctrine dans les termes d'une dépêche en date du 25 mars 1926, relative à la réorganisation des transports en banlieue dans laquelle M. le Ministre des travaux publics exprimait qu'aucune objection ne serait faite à l'établissement de surtaxes dont le produit serait destiné à la transformation de l'exploitation des lignes et des gares de banlieue ; M. le Ministre des travaux publics laissait même entendre que, pour un tel objet, mais seulement

pour celui-là, son département était prêt à appuyer la création de surtaxes d'une importance exceptionnelle.

Indépendamment de l'opposition que pourrait manifester le Gouvernement en cette matière, peut-être y aurait-il lieu, en outre, de faire état d'autres objections.

Comme l'exprimait à ce sujet votre collègue, M. Jean Castellane, « pour combler ce trou de 480 millions, infligera-t-on aux voyageurs de province se rendant à Paris une surtaxe sur le prix de leur billet de chemin de fer ? La solution conviendrait assez aux personnes sédentaires ou à celles qui n'utilisent que l'automobile. Elle séduirait moins le reste de la population française qui accepterait malaisément d'avoir à supporter, en faveur des finances de Lutèce, une charge jusqu'alors assumée par les contribuables parisiens. »

M. Contenot s'est fait l'écho d'une crainte identique :

« La taxe sur les billets de chemin de fer est, à mon avis, vouée au même insuccès ; les parlementaires représentant les départements voteront difficilement une taxe dont les provinciaux feraient en définitive la presque totalité des frais. » (1)

Pour toutes ces raisons, nous estimons, quant à nous, qu'on doit renoncer à utiliser, pour le rem-

(1) Proposition de M. G. CONTENOT N° 124 de 1927.

placement de l'octroi, des ressources de cette nature.

Nous avons ainsi examiné les principales et les plus intéressantes des solutions proposées pour le remplacement de l'octroi par des taxes nouvelles instituées dans les communes. La conclusion de cet examen est, comme pour toutes les autres solutions, précédemment étudiées, qu'il n'est pas possible d'y recourir pour résoudre le problème de la suppression de l'octroi et de son remplacement. Le système dont nous allons aborder maintenant l'étude se présente, au contraire, croyons-nous, comme une solution acceptable du problème en question.

§ 3. Système qui, sans changer l'assiette de l'impôt, réforme le mode de perception de l'octroi.

Deux organismes officiels étudient actuellement la solution du problème de l'octroi d'après le système énoncé en tête du présent paragraphe.

1° Le conseil municipal de Paris.

2° Le Comité consultatif de l'Administration départementale et communale, institué au Ministère de l'Intérieur en liaison avec le Ministère des Finances.

*Section I. — ETUDES FAITES AU SEIN DU CONSEIL
MUNICIPAL DE PARIS*

A la suite du mouvement d'idées qui s'est manifesté par le dépôt, au sein des assemblées délibérantes de la Ville de Paris et du département de la Seine, de la série de propositions dont nous

avons parlé au cours des pages qui précèdent, le conseil municipal de Paris a adopté, le 23 décembre 1927, une proposition de MM. Fernand Laurent et Contenot tendant à la création d'une commission chargée de la saisir dans le plus bref délai, d'un projet de réforme générale de l'octroi de Paris. »

Les bases de réforme qui avaient été assignées à cette commission étaient inspirées de la seconde proposition de M. Contenot, d'après laquelle il fallait aboutir à trouver pour les matières ou denrées passibles des droits d'octroi, des taxes recouvrées par des procédés nouveaux de perception, qui, tout en ne changeant pas l'assiette de l'impôt, permettraient de retrouver le même produit total.

Les travaux de la commission ont fait l'objet d'une note de MM. G. Contenot et de Pressac, conseillers municipaux, déposée au conseil municipal le 3 mars 1930 (N° 12).

Pour leur remplacement, dans le sens sus-indiqué, les droits d'octroi ont été classés par la commission en cinq catégories dont voici la liste, avec le produit en 1928 :

1° Matériaux de construction	81 millions	7
2° Fourrages	6	» 7
3° Liquides comestibles, comestibles et objets divers.....	290	» 7
4° Liquides moteurs	52	» 6
5° Combustibles	82	» 7
Total	514	» 4

A. - Remplacement des droits sur les matériaux de construction par une taxe sur les constructions neuves et une taxe d'entretien.

A l'heure actuelle, les entrepreneurs ou toutes personnes qui font, dans Paris, une construction neuve ou réparent un immeuble existant, paient des droits d'octrois sur tous les matériaux qu'ils utilisent : chaux, sables, métaux, pierres, verres à vitres, bois, peintures, plomb, zinc, briques, etc. Ces droits varient suivant la nature du produit, et consistent en un droit fixe au poids, sans égard à la qualité. On a calculé qu'ils étaient équivalents à 4 ou 5 % du montant des travaux. Il est évident qu'en pratique, cette proportion est plus élevée pour les travaux utilisant des matériaux moins coûteux ou moins de main-d'œuvre.

La commission propose de substituer à ce régime un système forfaitaire consistant :

1° Dans une taxe sur la construction neuve égale à 4 % de la valeur estimative des travaux.

2° Dans une taxe d'entretien égale à 0.85 pour 1.000 de la valeur en capital de la propriété bâtie.

La première taxe, au point de vue du poids de l'impôt et de l'assiette de celui-ci, donnerait bien, en principe, satisfaction, en ce sens qu'elle frapperait les mêmes objets d'une contribution équiva-

lente à l'octroi. Elle aurait sur l'octroi l'avantage d'être plus juste, parce qu'elle serait rigoureusement proportionnelle à la valeur des travaux. Les constructions chères paieraient donc plus, les constructions bon marché moins qu'à présent.

Au point de vue du mode de perception, cette taxe répond également au but proposé : au lieu de dépenser des sommes importantes à payer des heures improductives de stationnement lors du passage des matériaux aux bureaux de l'octroi, les entrepreneurs paieraient à l'administration des contributions indirectes, par exemple, en même temps que leur taxe sur le chiffre d'affaires, une taxe supplémentaire sur leurs mémoires afférents à des constructions neuves ; il y aura bien, sans doute, des difficultés pour la détermination des travaux neufs et celle de la valeur estimative de ceux-ci, mais elles ne sont pas insurmontables et les entrepreneurs pourront arriver à s'entendre à ce sujet, dans la pratique, avec les agents du fisc. Ce mode de perception paraît donc, en principe, plus économique et plus commode que l'octroi.

Bien entendu, il faudrait que le prix net des travaux diminuent en proportion de l'économie réalisée par ces derniers, sinon, on aboutirait à une superposition, les entrepreneurs recueillant tout le bénéfice des droits d'octroi supprimés.

Quant à la taxe d'entretien de 0.85 pour mille de la valeur en capital de la propriété bâtie, le taux en a été calculé par la commission d'après la moyenne annuelle des travaux d'entretien effectués

dans Paris. On est ici évidemment en présence d'un forfait. Il est certain que l'assiette de l'impôt, tout en étant, dans l'ensemble, identique à celui de l'octroi, se trouve modifiée dans la répartition des charges entre les assujettis, à raison de ce que les vieux immeubles qui paient aujourd'hui, par suite de la fréquence des réparations, plus que les maisons plus récentes, vont se trouver dégrevés, de même que les fonds dont la valeur est inférieure du fait de leur situation par rapport aux immeubles placés dans le centre.

Quant au mode de perception, celui de la nouvelle taxe sera évidemment bien plus économique et bien plus commode que l'octroi, puisqu'il consistera dans un accessoire aux contributions directes existantes.

Il est prévu, d'autre part, que le taux de la taxe diminuera si la valeur vénale augmente, de façon à ce que son produit reste fixé à 26.000.000 de francs représentant le produit de l'octroi à l'heure actuelle sur les matériaux en question (ceux utilisés pour les travaux d'entretien).

La Ville devra rembourser les droits d'octroi perçus sur les stocks de matériaux existant dans Paris au moment de l'application de la réforme de l'octroi et les droits représentés par les bulletins de compensation détenus à la même date par les commerçants ou entrepreneurs admis au régime de la reconnaissance à la sortie.

Il semble, en définitive, que l'on arrive bien assez facilement à réaliser, pour les matériaux de

construction, la réforme de l'octroi sur les bases indiquées dans la proposition Contenot.

B. - Remplacement des droits d'octroi sur les fourrages par une taxe annuelle sur chaque animal, une taxe par tête d'animal abattu et une redevance annuelle payée par la régie du marché aux bestiaux.

Il est facile de remplacer, en cette matière, les droits d'octroi, en faisant le calcul de ce que la nourriture d'un animal rapporte à la Ville, chaque année, au titre des taxes de cette nature. Il suffit, en effet, de faire payer aux propriétaires de chevaux, ânes, mulets et vaches laitières entretenus dans Paris, un impôt d'un montant égal au chiffre dégagé par le calcul en question, pour chaque tête d'animal entretenu par lui.

La commission a estimé à 300 francs par tête d'animal le chiffre de la taxe à exiger à ce titre. Il s'agit encore ici d'un forfait, car il semble bien qu'on devra, en pratique, s'en tenir chaque année à la situation existante au 1^{er} janvier pour éviter des complications. Les propriétaires d'animaux ne pourront ainsi obtenir des réductions ni ne seront pas sujets à des impositions supplémentaires au prorata des variations de l'effectif de leur écurie en cours d'année.

Pour ce qui est du fourrage consommé dans les abattoirs, la commission s'est également arrêtée à une taxation forfaitaire consistant dans un droit de 0.25 à 0.05 par tête d'animal abattu.

Quant aux consommations du marché aux bes-

tiaux, la régie municipale connaît les quantités exactes de fourrages reçues par elle chaque année ; il est, dès lors, facile de calculer ce qu'elle paie à l'octroi et de fixer, par suite, la redevance forfaitaire qu'il sera possible d'exiger d'elle en remplacement des droits d'octroi.

Pour les fourrages, on peut donc aussi parvenir facilement à la réforme de l'octroi par une simplification considérable du mode de perception, tout en conservant l'assiette de l'impôt.

On voit que, dans les deux premiers cas ci-dessus étudiés, il est fait appel intégralement au système du forfait en matière fiscale, solution qui, dans d'autres domaines de l'imposition, notamment dans la taxe sur le chiffre d'affaires et la cédule des bénéfices commerciaux, a connu un certain succès dans ces dernières années.

C. - Remplacement des droits d'octroi sur les comestibles, liquides comestibles et produits divers.

La commission n'est arrivée à aucune solution en ce qui concerne cette catégorie de droits d'octroi. La recherche de taxe de remplacement des droits d'octroi, en cette matière spécialement, se présente, à Paris, dans des conditions économiques et financières exceptionnelles, surtout à raison de ce que la capitale constitue un marché d'approvisionnement pour une population régionale et pas seulement pour les habitants de Paris.

Nous étudions, dans la dernière partie de notre travail, le problème de l'octroi dans la région

parisienne ; nous reviendrons donc, à cette occasion, sur la question qui se pose ainsi pour Paris.

Dans le présent chapitre, réservé au problème de l'octroi envisagé dans les communes en général, abstraction faite des situations spéciales, nous examinerons les solutions étudiées par la commission et repoussées par elle pour Paris, en recherchant si elles ne pourraient pas convenir aux localités ordinaires.

La commission a étudié successivement deux méthodes possibles de remplacement des droits d'octroi du genre sus-visé :

Première méthode : Recouvrement des taxes de remplacement sur les grossistes.

C'est le cas de la viande qui a été particulièrement envisagé : pour atteindre les grossistes, on a songé à une combinaison de trois taxes :

Taxe dans les abattoirs.

Taxe sur les viandes vendues aux Halles.

Taxe perçue, à l'occasion de la visite sanitaire, à l'introduction de la marchandise dans la localité, sans qu'elle passe par les Halles ou l'abattoir.

La taxe perçue aux Halles se heurte à l'objection suivante : les viandes vendues en ce lieu, ayant, pour une grande partie, passé aux abattoirs, paieraient ainsi une deuxième fois la taxe de remplacement. Le commerce établi *autour* ou *en dehors des Halles* se trouverait injustement favorisé. Quant à la taxe perçue à l'occasion d'une visite sanitaire qui serait effectuée à l'entrée de la ville pour les denrées non destinées aux Halles,

elle ressemblerait étrangement, par son mode de perception, à l'octroi que l'on veut supprimer.

Reste donc uniquement la taxe additionnelle à la taxe d'abatage, perçue pour le compte de l'Etat et qui remplace la taxe sur le chiffre d'affaires *supprimée en ce qui concerne les bouchers*. Cette taxe serait évidemment facile à percevoir ; elle a d'ailleurs déjà, dans nombre de villes ayant supprimé leur octroi, fourni un des principaux procédés de remplacement de l'octroi ; seulement, elle ne procure une solution du problème que pour les viandes. On ne voit pas, pour les autres comestibles, la possibilité d'une solution analogue.

La deuxième méthode consisterait dans une taxe additionnelle à la taxe sur le chiffre d'affaires limitée cette fois aux détaillants vendant des comestibles, liquides comestibles et objets divers actuellement frappés par l'octroi.

Cette solution se heurte aux objections que nous avons formulées en ce qui concerne le système consistant à remplacer l'octroi par une addition à l'impôt en question, dans les seules villes à octroi.

On peut faire d'ailleurs les mêmes critiques à la mesure qui consisterait dans la création de centimes additionnels à la patente des détaillants de comestibles ; au surplus, il y aurait, en l'espèce, substitution d'un impôt indirect par un impôt direct, et, en conséquence, pour le contribuable, un accroissement de la gêne inhérente à toute imposition directe.

Dans cette catégorie de droits d'octroi, il nous

paraît que l'on trouvera difficilement une méthode satisfaisante de remplacement des droits d'octroi, hormis le cas de la viande pour laquelle la taxe spéciale perçue à l'abattoir se présente dans la généralité des villes à octroi, dans des conditions favorables.

*D. - Remplacement des droits d'octroi
sur les combustibles.*

Il est très difficile également d'arriver à une solution satisfaisante en ce qui concerne les droits d'octroi perçus sur les combustibles : houille, bois à brûler, cokes, charbons de bois, etc...

La commission parisienne a été saisie de divers projets ; les premiers auxquels on peut songer consistent dans le recours au système du forfait. La base de ce forfait serait, dans une première solution, les appareils de chauffage détenus par les assujettis, ce qui est évidemment, à première vue, l'élément le plus apte à permettre d'apprécier l'importance de la consommation locale de chaque habitant.

La commission a estimé que cette suggestion était difficilement réalisable pour trois raisons :

1° Le nombre considérable et la diversité des appareils de chauffage ;

2° L'impossibilité d'établir une unité de mesure.

3° Les investigations et le contrôle irritant que nécessiteraient l'établissement de la taxe et la surveillance de son rendement.

Cependant, si ces obstacles présentent, à Paris,

une importance considérable, surtout à raison du montant élevé du produit qu'il faut remplacer (82 millions en 1923), il n'en est peut-être pas de même en province, et il est possible qu'une telle taxation serait facilement supportée dans tous les cas où le droit à acquitter pourrait être minime.

On a proposé de prendre aussi pour base du forfait la puissance des compteurs à gaz et d'électricité considérée comme indice à peu près exact de la consommation des combustibles. Cette taxation serait très facile à percevoir par l'intermédiaire des fournisseurs du gaz et de l'électricité qui perçoivent déjà un loyer pour les compteurs. L'inconvénient de cette solution serait de dégrever totalement les contribuables qui utilisent, notamment pour le chauffage, d'autres combustibles que le gaz ou l'électricité.

On peut faire la même objection à une taxe qui consisterait dans l'élévation des tarifs du gaz et de l'électricité. Portant à Paris sur 83 millions, cette élévation serait sensible. En particulier pour l'électricité, comme il existe déjà une taxe à la consommation de 12 1/2 % incorporée au prix de vente et dont le produit est de 40 millions, l'aggravation du tarif serait très difficile à faire admettre. Enfin, cette solution serait également contraire au principe de l'uniformité de l'impôt ; comme la taxe sur les compteurs, on aboutirait au dégrèvement des consommateurs utilisant d'autres combustibles.

En définitive, il paraît bien que la proposition

la moins mauvaise reste dans le domaine de celle qui se réfère au forfait basé sur les appareils de chauffage.

*E. - Remplacement des droits d'octroi
sur les liquides-moteurs.*

On avait envisagé, à un moment donné, la suppression totale de tous droits sur l'essence, mais il aurait fallu, en compensation, imposer une taxe annuelle de 5 ou 600 francs à tous les automobilistes (particuliers, commerçants ou chauffeurs de taxi), pour retrouver une recette équivalente à 52 millions (1). Etant donné son importance, cette taxe n'aurait jamais été acceptée.

Le système forfaitaire est d'un emploi très difficile dans cette matière, étant donné que la consommation d'essence varie beaucoup d'une voiture à l'autre, suivant l'usage qu'en fait son propriétaire. Il en est, évidemment, tout autrement de la consommation de fourrage d'un animal.

On avait pensé à une autre solution : celle qui aurait consisté à exiger des automobilistes, à chaque passage aux barrières, une redevance forfaitaire (0.25 par ex.). On obtiendrait ainsi une recette de 4.000.000 environ, permettant de supprimer le contrôle, mais, comme on ne supprimait

(1) Voir explication de M. Joseph DENAIS, rapporteur de la première commission, in procès-verbal du 31 décembre et 1^{er} janvier 1929. Conseil municipal. Bulletin, p. 1373 et suiv.

pas l'arrêt, il n'y avait pas un bien grand progrès de réalisé. (1)

Le 29 octobre 1928, M. Fernand Laurent déposa au conseil municipal une proposition tendant à la suppression pure et simple du bulletin vert, c'est-à-dire de la mesure de contrôle qui vise à assurer la perception des droits d'octroi sur l'essence, plus élevés à Paris que dans la banlieue. M. Georges Contenot estimant qu'il était injuste de dégrever une catégorie de contribuables se trouvant ainsi privilégiés, déposa à son tour, le 2 novembre suivant, une proposition tendant à parer à la disparition de ce contrôle, évidemment gênant, par l'institution d'un abonnement forfaitaire facultatif en remplacement de la taxe perçue sur l'essence contenue dans les réservoirs des voitures automobiles de tourisme. Le conseil municipal ayant adopté cette proposition le 31 décembre 1928, la délibération en question ne fut pas approuvée par les pouvoirs publics.

En même temps, l'assemblée avait, également, sur la proposition de M. Contenot, adopté, le 17 décembre 1928; un vœu tendant à obtenir du Gouvernement qu'une taxe de 3 francs par hectolitre soit ajoutée à la taxe de 10 francs prévue pour l'entretien des routes, pour le produit de cette surtaxe constituer un fonds commun destiné

(1) Proposition de résolution Fernand LAURENT, à la séance du 16 novembre 1928. Conseil municipal. Bulletin municipal, p. 163.

à supprimer les droits d'octroi sur l'essence dans toute la France. Le bureau du conseil municipal fit une démarche auprès du ministre des finances qui souleva des objections contre ce projet.

Les représentants de la Ville de Paris se sont heurtés là, sans même pouvoir introduire la question officiellement devant le Parlement, à une sorte de veto préalable des pouvoirs publics, objectant qu'il était impossible d'instituer une taxe nationale au profit des villes, en petite minorité maintenant, qui restent encore soumises au régime de l'octroi sur les essences.

« Nous avons donc échoué, mais l'effort n'a pas été perdu, en ce sens que ce problème qui avait déjà été soumis par votre rapporteur d'une façon officieuse au ministre de l'intérieur, l'an dernier, a été, cette fois-ci, posé devant le gouvernement tout entier, devant les sénateurs et députés de la Seine, et je puis dire, grâce aux communiqués à la presse, devant l'opinion publique avec une force et une évidence telles qu'il faudra bien le reprendre et en chercher la solution.

« Dès maintenant, un commencement d'adhésion à notre principe nous a été donné, puisque l'on a admis que, sur le fonds d'entretien des routes qui allait être alimenté par la surtaxe nationale de 10 francs sur les essences, une part plus large pourrait être faite à la Ville de Paris.

« Ainsi, peut-être ne recouvrerions-nous pas directement, expressément, la compensation de nos droits d'octroi, mais nous recouvrerions, sous

une autre rubrique, pour l'entretien des chaussées de Paris, une somme qui, entrant dans notre budget, créerait un disponible que nous pourrions affecter à une suppression purement spontanée et gratuite de tout ou partie des droits d'octroi sur les essences ».

Finalement, à la date du 1^{er} janvier 1930, M. le Préfet de la Seine, réalisant la promesse qu'il avait faite au conseil municipal dans sa séance du 28 décembre 1929, a supprimé le fameux bulletin vert d'après les modalités ci-après :

1^o Réduction à 5 francs par hectolitre du droit d'octroi sur les essences pour le mettre à la parité de la plupart des communes du département de la Seine, produit..... 14.000.000

2^o Versement au fonds de l'octroi de Paris des quatre cinquièmes de la subvention à accorder au département de la Seine sur la surtaxe d'Etat de 10 francs par hectolitre d'essence perçus pour l'entretien des routes, produit 12.000.000

3^o Droit de stationnement porté de 10 à 14 francs, produit 25.000.000

4^o Economies de personnel évaluées à 1.000.000 de francs et qui, dans la réalité, en tenant compte des économies réalisées sur la suppression du matériel, frais d'entretien, chauffage

et éclairage des baraques supprimées,
donnent un produit de..... 2.850.000

De sorte que cette première réforme,
qui devait couvrir une recette de
52.000.000 de francs produira réellement
une recette de 53.850.000

En plus-value de 1.850.000 francs.

Comme on le voit, il résulte de cette réforme
une simplification du mode de perception de
l'octroi, sur les liquides moteurs. Le droit n'est pas
supprimé, mais il ne sera plus recouvré que sur
les quantités introduites par camion, chemin de
fer ou bateau. Pour supprimer le contrôle des
voitures ordinaires aux portes de Paris, il a été
nécessaire de ramener le tarif à celui des octrois
de banlieue afin de ne pas placer les marchands
parisiens en état d'infériorité. Comme nous l'avons
observé plus haut, l'abaissement des droits s'est
répercuté sur les prix ; représentant 0.75 par bidon
de cinq litres, il s'est traduit en fait par une baisse
du prix du bidon de 12.50 en moyenne à 11.75.

Désormais, l'octroi de Paris aura, pour les voi-
tures ordinaires, son périmètre reporté autour
des communes de banlieue. Il n'y a d'ailleurs plus
lieu à vérification à cette distance, car les prix de
la grande banlieue étant toujours supérieurs à
ceux de l'agglomération parisienne infiniment plus
largement approvisionnée, les automobilistes n'au-
ront jamais intérêt à aller acquérir leur essence
au loin pour l'introduire à Paris. C'est plutôt

l'inverse qui a lieu : les habitants d'Etampes ou d'Orléans, qui paient l'essence 13 francs par bidon de cinq litres, viennent, à chaque occasion, faire une ample provision de ce liquide dans la région parisienne.

Ainsi, pour partie, l'octroi sur les liquides moteurs se trouve désormais basé, dans une certaine mesure, sur le cadre départemental, à Paris tout au moins. Nous allons examiner dans le chapitre suivant, en étudiant la solution parisienne de la question de l'octroi, toutes les ressources qu'il est possible de tirer de cette idée de la départementalisation de l'octroi.

*Section II. — PROJET EN COURS D'ÉLABORATION
AU MINISTÈRE DES FINANCES COMME SUITE A LA PROPO-
SITION DU COMITÉ CONSULTATIF DE L'ADMINISTRATION
DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE INSTITUÉ AU MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR.*

Le Comité consultatif de l'Administration départementale et communale, institué au ministère de l'Intérieur, avisant aux moyens d'apporter à la gestion des finances locales les améliorations et aménagements qui apparaissent aujourd'hui nécessaires et urgents, a envisagé, dans sa réunion du 31 janvier 1930, diverses mesures intéressant spécialement les communes à octroi.

Considérant la situation dans laquelle se trouvent présentement les octrois, il a estimé que des dispositions doivent être prises tout d'abord pour

combattre l'exagération des frais de perception, tout octroi dont la gestion demeure onéreuse devant être supprimé.

Pour alléger les charges des octrois, il a envisagé une révision du tarif général, tendant à écarter les taxes dont la perception exige un contrôle permanent aux entrées, et un mode de perception qui épargne aux redevables des formalités et des pertes de temps pour le paiement des droits. De ce projet de réforme, il a pris soin d'exclure, pour le moment, les octrois du département de la Seine, et celui de la Ville de Paris dont l'organisation et le fonctionnement doivent faire l'objet de dispositions spéciales.

Dans cet ordre d'idées, le Comité s'est adressé à l'administration des finances afin d'obtenir les éléments d'information et les indications techniques nécessaires pour élaborer un projet de loi ayant pour objet une réforme générale de l'institution et du régime de l'octroi.

L'idée générale qui présiderait à cette réforme est la même que celle qui est à la base des travaux examinés dans la section précédente. Il s'agit, en principe, de simplifier à l'extrême le mode de perception, sans changer l'assiette de l'impôt.

S'agissant des communes autres que Paris, la tâche est, dans la grande généralité des cas, infiniment plus facile.

Certes, les recettes de l'octroi tiennent dans le budget des villes de province une place comparable à celle occupée par l'octroi dans les finances de

la capitale. Mais le chiffre de ces recettes est bien inférieur et, dès lors, il est, de prime abord, possible de supprimer purement et simplement les droits d'octroi dont le remplacement est particulièrement difficile, tels les droits sur les comestibles autres que la viande de boucherie ; les droits sur les combustibles, d'autre part, peuvent être aménagés sous une forme nouvelle, beaucoup plus facilement qu'à Paris, à raison de la faible quotité de la taxe de remplacement.

On a ainsi une idée du plan de réforme envisagé par les administrations sus-visées.

Examinons maintenant, dans le détail, les mesures projetées.

Elles sont au nombre de trois principales :

a) Suppression des octrois dont la gestion est onéreuse.

b) Révision du tarif général en vue d'obliger les communes à n'utiliser que quelques catégories de droits de moins en moins nombreuses, suivant l'importance plus réduite de leur octroi.

c) Recours de plus en plus large au mode de perception par abonnement commercial individuel (forfait).

A. - Suppression des octrois dont la gestion est onéreuse.

Il s'agirait de faire décider par le législateur la suppression d'office des octrois où, pendant trois années consécutives, les frais de perception auront absorbé plus de 25 % des recettes brutes. Il y aurait,

paraît-il, deux cent cinquante octrois dans ce cas, d'après les résultats de l'année 1927.

Bien entendu, l'administration supérieure (le préfet, les chefs des services départementaux de l'administration des finances) déterminerait le montant exact de ces frais et feraient réintégrer dans les comptes de gestion de l'octroi telle ou telle dépense qui aurait pu être dissimulée dans quelque autre rubrique du projet total envisagé.

Les communes dont les dépenses de gestion atteignent ou dépassent la limite prévue, seraient incitées, par le fait même, à organiser leur octroi d'une manière plus économique, notamment en supprimant certains droits.

B. - Révision du tarif général.

Il est quelque peu ridicule que, dans les communes où l'octroi ne rapporte que quelques dizaines de mille francs, il y ait des droits portant sur des objets dont le transport, effectué par petites quantités, nécessite une surveillance permanente aux différentes issues (beurres, œufs, lapins, volailles). Il est urgent d'interdire à ces communes toute taxation dont les frais de perception dépassent de beaucoup les recettes et de restreindre pour elles le tableau des droits d'octroi à ceux-là seulement qui sont d'un rendement assuré avec le minimum de frais, tels que, par exemple, les droits sur les viandes de boucherie.

En fait, sur 1.015 communes à octroi, 375 ne tirent de leur octroi qu'un revenu insignifiant, ne

dépassant pas 10.000 francs par an, en recettes brutes. Presque toujours, ces octrois imposent, d'ailleurs uniquement, les viandes de boucherie, en sorte que la perception des droits est effectuée sans difficulté. Il importe néanmoins de transformer cette pratique en une règle législative et de limiter strictement leurs pouvoirs de taxation aux viandes de boucherie.

De là, l'idée de diviser les communes en quatre catégories :

Celles de moins	de 4.000 habitants
— 4.000	à 10.000 —
— 10.000	à 50.000 —
— plus	de 50.000 —

Dans la première catégorie, un seul droit d'octroi possible sur la viande de boucherie.

Dans la deuxième catégorie, deux chapitres en plus : matériaux et combustibles, pour lesquels, de même que pour la viande, il n'y a pas besoin d'entretenir des bureaux périphériques, la taxation pouvant être effectuée en gare ou par voie d'abonnement. Dans les deux dernières catégories, le tarif seul varierait, les mêmes droits étant possibles, savoir sur ceux du tarif général actuel, lequel serait d'ailleurs considérablement simplifié et ne comprendrait plus que les articles vraiment productifs.

C. - *Mode de perception par abonnement commercial individuel.*

La revision du tarif général conçue comme ci-

dessus laisse subsister, pour les communes de plus de 10.000 habitants, les obligations des redevables en ce qui concerne les formalités à l'entrée, le contrôle des déclarations et le paiement des droits. Pour supprimer la gêne et les pertes de temps imposées aux transporteurs, le projet des administrations de l'intérieur et des finances envisagent des mesures qui rappellent celles que nous avons vu, au paragraphe précédent, préconiser par MM. Contenot et de Pressac, au sein de la commission instituée par le conseil municipal de Paris.

Comme ces administrations ne se sont occupées que des octrois de province, elles ont pu se contenter, pour parvenir à la suppression des bureaux périphériques, de recourir à un seul des nombreux systèmes de simplification possible, savoir ce qu'elles ont appelé l'abonnement commercial individuel.

A l'heure actuelle, il existe en matière d'octroi ce que l'on désigne du nom d'abonnement commercial :

L'abonnement commercial est une convention collective souscrite par une corporation entière de contribuables faisant un commerce identique. Il est facultatif. Il découle, en effet, de simples circulaires ministérielles en date du 22 Février 1815 et 10 Septembre 1818.

Les abonnés nomment, après entente, un syndic qui les représente auprès des autorités.

Les effets de l'abonnement sont :

1° La dispense de l'exercice auquel est soumis

le négociant qui a recours au système de l'entrepôt.

2° La dispense du paiement des droits sur les produits livrés à la consommation locale. Cependant, l'abonnement ne dispense pas de déclarer les introductions et les sorties.

On a vu, par le rapide exposé que nous venons de faire, que de nombreux avantages pratiques sont cependant attachés à ce système, mais il faut aussi reconnaître que les accords collectifs sont parfois difficiles.

Seules, quelques corporations se servent en fait du système de l'abonnement et le nombre des accords collectifs qui parviennent à la direction générale des Contributions Indirectes au bureau des octrois ne dépasse guère 400.

Le système projeté serait, au contraire, bien plus avantageux pour le contribuable.

L'abonnement individuel résulterait d'un accord du contribuable avec l'administration ; il consisterait dans le paiement trimestriel d'une somme qui serait fixée provisoirement au quart du montant des taxes de l'octroi, payées par le contribuable, pour les marchandises livrées à la consommation intérieure l'année précédente. L'abonnement serait annuel ; en fin d'exercice, il serait établi un décompte pour chaque usinier, d'après le livre tenu par l'abonné lui-même. C'est en ceci que consiste la grosse originalité du système. On imposerait, en effet, à l'abonné, la tenue d'un livre dans lequel il inscrirait lui-même ses entrées et ses sorties,

ce qui dispenserait de toute déclaration aux bureaux de l'octroi. Le livre serait un livre de comptabilité-matière divisé en deux parties, l'une pour les entrées des marchandises soumises aux tarifs et l'autre portant en sortie les marchandises livrées soit à la consommation locale, soit à la consommation générale.

Les lettres de voitures, connaissance et tous titres de transports devraient être joints comme pièces justificatives. Il existerait, d'autre part, un contrôle *à posteriori* exercé par des *brigades volantes*. Ce contrôle, qui serait exercé en fait d'une façon intermittente, suffirait à tenir en haleine les employés de l'abonné ; il serait d'ailleurs supérieur au contrôle des bureaux périphériques, qui pourraient être ainsi supprimés.

Grâce au registre tenu par le contribuable, il pourra y avoir revision périodique du forfait. Par là, il pourra être tenu compte de la progression ou de la régression des affaires de l'entrepreneur ou du commerçant.

Au moment où l'abonnement serait conclu, le stock des marchandises taxables serait recensé par le service de l'octroi. Si le redevable ne bénéficie pas à ce moment du régime de l'entrepôt, le stock serait considéré comme étant libéré des droits, attendu qu'il aurait été constitué sous le régime de la perception à l'effectif.

L'éventualité d'une collusion frauduleuse entre un abonné et un non abonné, aux fins d'introduction en franchise, sous le nom du premier, de

marchandises taxables destinées réellement au second, ne paraît pas être à redouter d'une manière générale si l'on considère : les conditions normales de la concurrence, les risques encourus par l'un et l'autre redevable, les embarras du transport et du déchargement, les discussions pour le partage des bénéfices, lesquels ne peuvent être que peu élevés pour que le trafic passe inaperçu. Du reste, les risques sont les mêmes sous le régime actuel de l'entrepôt.

Ce système de l'abonnement commercial individuel ne pourrait-il pas être adopté, dans la région parisienne, d'une manière générale et ne pourrait-on pas ainsi parvenir à résoudre les difficultés auxquelles s'est heurtée la commission de réforme du conseil municipal parisien dont nous avons étudié les suggestions au paragraphe précédent ?

On sait qu'à Paris, le système de l'entrepôt a été remplacé par celui de la reconnaissance à la sortie, qui permet au contribuable de circuler à l'intérieur de la Ville sans avoir à accomplir aucune formalité puisque toute marchandise située dans la cité a payé l'octroi par avance. Mais ce système suppose des barrières bien établies avec de nombreux bureaux périphériques.

Tant que l'on ne supprimera pas, dans la capitale, des droits sur ces denrées qui peuvent être transportées à la main en petite quantité (comestibles), il sera difficile d'introduire à Paris le système de l'abonnement commercial individuel, au

moins pour ces objets, et de supprimer, par conséquent, les bureaux périphériques.

L'abonnement commercial individuel pourrait, au contraire, être institué pour les denrées qui ne sont introduites que par un nombre relativement restreint de négociants (viandes, matériaux, combustibles) et dont il serait facile de surveiller les opérations. Même à l'égard des commerçants de l'extérieur qui effectuent à jour fixe, à intervalles réguliers, des livraisons d'objets imposables aux consommateurs, aux petits détaillants de la Ville, on pourrait admettre qu'ils se libèrent mensuellement du montant des droits afférents aux marchandises livrées à la consommation intérieure, à charge pour eux de déposer un cautionnement et de remettre à chaque livraison, au bureau central d'octroi, un bulletin de transport comportant déclaration des quantités introduites.

De toutes façons, dans les octrois du département de la Seine, qui sont étroitement reliés entre eux, les transactions entre communes sont trop fréquentes, trop enchevêtrées pour qu'il soit possible d'autoriser la concession d'abonnements individuels avant l'adoption, par toutes les communes, d'un tarif unique.

Ainsi se trouve posée à nouveau la question de la départementalisation à laquelle nous allons consacrer le chapitre suivant.

TITRE II

Solution Parisienne de la Question.

CHAPITRE PREMIER

Départementalisation de l'octroi.

(Premier projet SELLIER)

Le problème de l'octroi se pose d'une manière particulière dans la région parisienne pour la raison suivante :

L'agglomération formée par Paris et sa banlieue forme une unité économique. Comme l'a observé M. Henri Sellier, il y a une rupture entre la conception rationnelle et sociologique de la commune, organisme vivant et complet, et la conception administrative de l'agglomération parisienne, isolant artificiellement les unes des autres, les différentes parties constitutives de ce qui ne devrait être, au fond, qu'une immense commune.

On comprend dès lors que toutes les collectivités administratives englobées dans cette unité économique ont perdu plus ou moins la liberté de prendre, en ce qui concerne l'octroi, telle ou telle

mesure qui leur conviendrait ; si l'une d'elles supprime l'octroi, le voisinage du marché de Paris, avec ses énormes moyens d'approvisionnement et d'écoulement, empêchera toute incidence de la suppression des droits sur le marché local.

Cette unité économique a pour conséquence une influence inévitable des marchés les plus forts sur les autres. L'incidence des mesures prises, en ce qui concerne l'octroi, en est dès lors gravement affectée en ce sens qu'elle ne peut être celle que désirent les auteurs de la mesure, tant qu'une disposition identique n'est pas adoptée en ce qui concerne le marché prépondérant.

Lorsqu'en 1920, le problème de l'octroi est revenu à l'ordre du jour, à Paris, on ne s'est pas préoccupé d'abord d'étudier directement la suppression de cet impôt. Un premier projet de réforme a d'abord été envisagé qui consistait dans la formation, entre les communes du département de la Seine, d'un syndicat basé sur la loi du 5 avril 1884 (titre VIII), modifiée par les lois du 22 mars 1890 et 13 novembre 1917, syndicat chargé de gérer l'octroi pour toutes ces communes, sous la forme d'un seul service dont le périmètre unitaire englobait toute l'agglomération parisienne. On a donné à cette solution le nom propre de « départementalisation » de l'octroi. Ce terme est inexact, car il ne s'agissait pas de mettre l'octroi dans les attributions du département de la Seine et de lui en céder les produits. Il ne pourrait être question que d'une association formée entre les

commune pour la gestion en commun de ce service.
service.

Nous allons examiner sommairement ce projet de départementalisation de l'octroi, car, ses auteurs, pour se défendre du reproche qu'on leur a adressé, de vouloir par là consolider ce mode de taxation, ont soutenu, et d'ailleurs avec raison, que leur réforme était en réalité un acheminement vers l'abolition de l'impôt considéré. A ce titre, ce projet intéresse directement notre sujet.

* * *

Voici d'abord l'idée qui a présidé à la naissance du projet de départementalisation de l'octroi :

Pour les grandes villes comme Paris, appelées, dans un avenir prochain, à s'étendre aux dépens de la banlieue, un des inconvénients les plus certains et, nous dirons surtout, des plus visibles de l'octroi, est constitué par les longs stationnements imposés aux véhicules de toutes sortes entrant et sortant continuellement dans la grande ville ; les déclarations relativement faciles lorsque les objets transportés sont d'une nature à peu près homogène, comme le charbon par exemple, deviennent très difficiles lorsqu'il s'agit d'objets divers, de formes ou de natures différentes, comme cela se produit souvent dans l'alimentation.

Cette perte de temps devient plus intolérable encore lorsqu'il s'agit de transporter des objets soumis aux droits d'octroi à travers la banlieue,

au milieu de communes dont les délimitations sont imprécises. Souvent, le voiturier le plus averti devient un fraudeur inconscient, c'est ainsi que de Saint-Denis à Suresnes, le nombre d'arrêts est de dix-huit.

Cette difficulté apportée à la circulation des produits a de nombreuses conséquences dont la plus importante est certainement l'obstacle apporté à l'unité économique de la région. Il semble cependant que rien ne puisse arrêter l'influence prépondérante du marché de Paris sur les marchés de banlieue, le maintien de l'octroi en banlieue oblige de nombreux commerces ou industries desservant la région parisienne à avoir le centre principal de leurs affaires à Paris. Ces commerçants évitent ainsi des formalités nombreuses. Cet état de fait apporte à l'unité économique de la région une entrave également regrettable en rendant plus difficile la concurrence d'une commune à l'autre. Prenons un exemple très souvent cité, celui de la Ville de Gennevilliers qui compte parmi les villes sans octroi du département de la Seine. On a dressé le tableau suivant des nombres indices, basés sur le prix de détail des denrées de première nécessité annuellement consommées par une famille de quatre personnes pour Gennevilliers, Saint-Denis et Paris :

	Gennevilliers	St-Denis	Paris
Février 1913	1.981	1.957	1.075
Février 1923	3.591	3.470	3.394

La Ville de Gennevilliers n'ayant pas d'octroi, on a conclu que les taxes locales n'ont qu'une répercussion minime sur le prix de vente des produits. Ceci est une chose ; mais on a oublié de tirer une autre conclusion plus logique de cette situation, c'est que si la circulation était rendue plus facile, les cours du marché plus importants de Saint-Denis seraient facilement pratiqués à Gennevilliers puisque les commerçants de Saint-Denis pourraient plus facilement fournir les habitants de Gennevilliers s'ils n'étaient pas gênés par l'octroi.

Indépendamment des avantages d'ordre économiques de l'octroi et la substitution d'un périmètre unique à la multiplicité des barrières locales, cette réforme procurerait une économie de frais de perception.

Comme l'expose M. le Préfet de la Seine dans le mémoire au Conseil Général du 10 décembre jourd'hui employé, tant aux portes de Paris qu'aux 1923 (doc. n° 9) (1) : « Le nombreux personnel aux entrées correspondantes des communes suburbaines, deviendra disponible ; la vérification des opérations de reconnaissance à la sortie et de compensations à l'entrée (plus de 1.200.000 bulletins en 1922) absorbent également le meilleur de l'activité d'un nombreux personnel. Or, les échanges entre Paris et sa banlieue représentent les trois quarts au moins et peut-être les neuf dixièmes de

(1) p. 9.

ces vingt-cinq millions d'opérations qui disparaîtront dans le futur régime. C'est d'ailleurs là, soit dit en passant, le bénéfice essentiel que Paris retirerait de la réforme.

« On est donc en droit de conclure que la création de l'octroi intercommunal libérerait un assez grand nombre d'agents grâce à une diminution considérable des formalités nécessitées actuellement par la multiplicité des octrois communaux : d'où une diminution absolue et notable des dépenses de personnel. L'augmentation des recettes brutes contribuerait, d'autre part, à réduire très sensiblement le coefficient des frais de régie, qui constitue, à vrai dire, le seul argument sérieux contre l'octroi tel qu'il fonctionne actuellement.

« Pour les mêmes motifs, il n'y aura pas, avec le futur régime, plus de risques de fraude qu'aujourd'hui : la surveillance prévue aux limites du périmètre doit suffire à éviter une fuite importante. Cette surveillance devra être organisée d'ailleurs, de la même façon pour l'octroi de Paris lorsque la démolition des fortifications sera complètement terminée. Paris alors se trouvera, comme toutes les autres grandes agglomérations, dans la situation d'une ville ouverte ; c'est précisément cette éventualité qui donne un nouvel aspect au problème de l'octroi et contribue à rendre urgentes la recherche et la mise au point d'une solution appropriée, favorable à la capitale et aux communes de sa banlieue et qui ne peut être que la création d'un octroi intercommunal ».

Enfin, comme il est dit dans le même document, la création de l'octroi intercommunal peut être considérée comme une étape vers la suppression totale par les facilités relatives qu'elle offrira pour l'établissement de taxes régionales de remplacement ; en effet, l'unité étant réalisée, le divorce actuel entre la taxation et l'unité économique de la région aura pris fin ; sur la matière imposable atteinte actuellement, des modes de perception plus pratiques pourront être instaurés sans que l'on se heurte aux obstacles résultant des incidences fâcheuses qui proviendraient d'une diversité des régimes instaurés dans chaque commune. On ne risquera pas, grâce à l'uniformité de la taxation nouvelle, de favoriser, dans la concurrence commerciale, les négociants d'une localité aux dépens de ceux des communes voisines.

* * *

Le projet de départementalisation de l'octroi a eu son origine dans une proposition de MM. Frédéric Brunet et Henri Sellier, qui a été renvoyée à l'administration, à la commission du budget et à la commission des habitations ouvrières et du Plan de Paris, par une délibération du Conseil Général de la Seine, en date du 4 mars 1920.

Cette proposition était ainsi conçue :

« Les circonstances présentes rendent impossible aux communes du département de la Seine la suppression des octrois ; d'autre part, ces barrières multiples dans le même département,

dont les communes sont étroitement soudées entre elles, nuisent aux transactions commerciales.

« Pour Paris surtout, le contrôle indispensable aux portes rend onéreuses les transactions avec la banlieue. La multiplicité des perceptions, d'autre part, en augmente les frais généraux.

« Pour toutes ces raisons, si on ne peut supprimer l'octroi si gênant, il convient d'en rendre la perception plus facile et de diminuer les obstacles qu'il apporte à la circulation commerciale.

« C'est en nous inspirant de ces vues que nous demandons à l'administration préfectorale de se mettre en relations avec les maires des communes du département de la Seine, pour arriver à créer un seul octroi, dont la limite serait reportée aux confins du département lui-même.

« Cette conception présenterait les avantages suivants : diminution des frais de perception, circulation libre entre toutes les communes du département.

« La proposition équivaut presque à la suppression de l'octroi dans Paris et dans le département, tant les limites en sont élargies ; il est vrai que les taxes n'en subsistent pas moins, mais il nous faut bien reconnaître l'impossibilité matérielle où nous sommes de supprimer leurs produits. »

A la suite de cette proposition, une enquête administrative fut poursuivie jusqu'au 6 mai 1921, date à laquelle le Préfet de la Seine constitua une commission composée d'élus et de fonctionnaires. Cette commission termina ses travaux en 1923.

Elle arrêta les principes suivantes comme devant servir de base à la réforme :

L'octroi intercommunal devait comprendre la totalité des communes du département de la Seine, étant entendu que le périmètre de taxation ne devait englober que les populations dites agglomérées.

Le tarif de l'octroi de Paris serait appliqué à tout le département, non seulement en ce qui concerne la quotité des taxes, mais aussi la liste des objets assujettis.

Par ailleurs, une solution était prévue pour les difficultés résultant des diversités touchant le mode de perception et, en particulier, l'existence à Paris des entrepôts d'octroi et, en banlieue, du système des abonnements.

Sans insister sur cette dernière question, d'un caractère purement technique, nous remarquerons que les deux premiers principes correspondaient à cette idée que l'absence de tout octroi, dans certaines petites communes, et l'atténuation des droits dans les localités autres que Paris, avaient, au fond, pour effet de procurer une rente aux commerçants intéressés, le marché de la capitale exerçant sur les prix une influence prépondérante.

Les travaux de la commission aboutirent à la rédaction d'un avant-projet de loi dont l'administration préfectorale était chargée de demander le dépôt au gouvernement.

CHAPITRE II

Remplacement de l'octroi parisien dans le cadre départemental

§ 1. — *Par des taxes nouvelles, perçues
uniformément dans le département*

(2^e projet Sellier)

En 1927, à l'époque où, aux assemblées délibérantes de Paris et du département de la Seine, se multipliaient les propositions de suppression de l'octroi, M. Henri Sellier, président du Conseil Général, suggéra de lier la question ainsi posée au projet dont nous venons de parler dans le présent chapitre, en posant le principe de la départementalisation des taxes de remplacement.

Le 2 novembre 1927, M. Henri Sellier déposa sa proposition dans laquelle il se référait implicitement aux conclusions adoptées par le Congrès de la Fédération des Groupements commerciaux de la banlieue parisienne, qui s'était tenu le 16 mai de la même année.

Celui-ci s'était montré partisan de demander un tiers des recettes de remplacement à des centimes additionnels départementaux, le second tiers à des taxes départementales prises dans le cadre de la loi du 13 août 1926 et le complément à des taxes portant sur l'eau, le gaz et l'électricité.

M. Henri Sellier ne se ralliait pas entièrement à ces propositions. Il estimait que les taxes d'octroi étant d'ordre communal, il lui paraissait inadmissible que le département abandonnât, au profit des communes, le produit d'impositions spéciales dont la mise en vigueur venait de lui être consentie par la loi et auxquelles il était susceptible de faire appel pour l'équilibre de son propre budget.

Les principes fondamentaux qui ont guidé M. Sellier étaient les suivants :

Les taxes à établir devaient être :

1° Equitables, c'est-à-dire, elles devaient frapper les redevables d'après le luxe ou le bien-être de leur résidence et le développement de leur entreprise industrielle ou commerciale.

2° Ne comporter que des frais de perception très minimes.

3° Rentrer régulièrement dans les caisses communales. En effet, alors que les contributions directes municipales sont recouvrées par rôles émis au cours de l'année et ne rentrent également que bien après qu'ont dû être effectuées les dépenses qu'elles servent à couvrir, les droits d'octroi procurent des ressources journalières à la trésorerie communale.

S'inspirant de ces principes, M. Henri Sellier proposait des surtaxes sur l'eau, le gaz et l'électricité qui seraient mensuellement versées aux caisses communales au fur et à mesure des rentrées.

On aurait ainsi les taxes suivantes :

1° Taxe de 0.20 par m³ de gaz : 150 millions.

2° Taxe de 0.20 par kw. sur l'électricité pour éclairage ; 0.10 kw., autres usages ; 0.05 kw., haute tension : 60 millions.

3° Eau, 0.20 par m³ usages ordinaires ; 0.10 par m³ usages industriels : 80 millions.

Total : 290 millions.

160 millions restant à trouver, on pouvait les demander soit :

1° A 47 centimes additionnels à toutes les contributions, ce qui procurerait 80 millions.

2° 80 centimes additionnels à la patente, ce qui correspondrait à une augmentation de 10 à 15 % du montant du produit de cet impôt.

Enfin, une autre hypothèse lui semblait devoir être envisagée, c'était celle d'une taxation modérée obtenue sous forme d'une imposition réelle sur la valeur énorme constituée par les 38 millions d'hectares de terrains qui restaient disponibles pour la construction.

M. Sellier proposait de taxer les terrains à bâtir en se basant non pas sur les plus-values réalisées, mais sur le revenu de ces terrains qu'il estimait à un milliard.

Partant de ce chiffre de un milliard, on constate une différence énorme entre la somme versée

aux communes, soit 4.500.000, et la somme que l'on serait en droit d'attendre d'une telle matière imposable.

M. Sellier présentait cette taxation sous la forme d'une contribution sur les revenus différés.

En somme, ce système de M. Sellier aboutissait à ce résultat que l'on aurait eu, à la place de l'octroi, des taxes peu nombreuses mais d'un gros rendement.

La plus grosse partie de ces taxes aurait été constituée par des impôts sans aucun lien avec les taxes d'octroi qu'il s'agit de remplacer.

3° Le service de la perception aurait été assuré par les services publics existants.

Ces taxes étant uniformément recouvrées dans tout le département et versées à une caisse commune, il restait à régler la question du mode de répartition des sommes obtenues.

A cet effet, M. Sellier proposait de s'en rapporter aux accords intervenus lors de sa première proposition exposée en 1922 dans une note adressée à la commission dont nous avons parlé au chapitre précédent.

Voici quel était ce mode de répartition :

Sur la recette nette constatée au cours d'un exercice, il sera, comme première attribution, affecté à chaque commune comprise dans le périmètre de l'octroi intercommunal, une somme proportionnelle à sa population domiciliée ou de droit, égale en principe, par tête d'habitant, à la recette maxima nette, constatée au cours de l'exercice antérieur.

En banlieue, la première attribution ne pourra, pour aucune commune, être inférieure, par tête d'habitant, à la recette moyenne constatée, comme il est dit au paragraphe premier, dans l'ensemble des communes appartenant à la même catégorie, telle qu'elle est déterminée par la nomenclature du tarif général annexé au décret du 13 août 1919.

Lorsque les modifications survenues au chiffre de sa population entraîneront, pour une commune, un changement de catégorie, le minimum prévu au paragraphe ci-dessus sera celui de sa nouvelle catégorie ; mais il sera majoré éventuellement de la différence entre la recette par tête d'habitant constatée dans ladite commune au cours de l'exercice antérieur à la réforme et la recette moyenne des communes de la catégorie à laquelle elle appartenait à ce moment.

Au cas où la recette nette réalisée serait inférieure à la somme nécessaire pour procéder à la première répartition telle qu'elle vient d'être déterminée ci-dessus, il serait procédé à une réduction proportionnelle des parts.

Dans le cas contraire, l'excédent de recettes sera divisé en deux parts égales, qui seront réparties entre les communes, l'une au prorata de leur population, l'autre proportionnellement au montant total des deux sommes déjà attribuées.

Lorsque cet excédent n'atteindra pas un pour cent du montant de la première attribution, sa répartition sera reportée à l'exercice suivant.

Les suggestions de M. Henri Sellier ont provo-

qué deux sortes de critiques. Les unes s'adressent au mode de répartition qu'il a proposé. La départementalisation pose forcément l'important problème du mode de répartition. Quelles que soient les taxes de remplacement adoptées, il se pose toujours dans les mêmes termes. On ne peut songer à cristalliser la situation existant à un moment donné. Il faut tenir compte des variations futures possibles dans l'évolution économique des communes intéressées.

En ce qui concerne le choix des taxes de remplacement, le système préconisé par M. Henri Sellier se heurte à toutes les objections contre toutes les solutions autres que celles qui consistent à, *sans changer l'assiette de l'impôt*, recourir à un autre mode de perception.

§ 2. — *Application à la région parisienne, dans le cadre départemental, du système qui, sans changer l'assiette de l'impôt, réforme le mode de perception.*

Dans une note sur « l'état actuel de la question de la réforme générale de l'octroi », (conseil municipal de Paris, 3 mars 1930, document 12), MM. Contenot et de Pressac démontrent que les mesures tendant à remplacer les diverses sortes de droits d'octroi par des taxes perçues différemment maintenant la même assiette, ne peuvent être réalisées à Paris qu'à la condition que les mesures soient simultanées dans la région parisienne.

Résumant à la page 20 de cette note les résul-

tats de la commission de la réforme de l'octroi, ces auteurs écrivent :

« Les solutions envisagées par les sous-commissions chargées d'étudier la réforme de l'octroi pour chacune des catégories d'objets inscrits au tarif sont, en résumé :

Liquides moteurs (carburants). — Réforme réalisée le 1^{er} janvier 1930 (suppression du bulletin vert).

Matériaux de construction. — Possibilité d'une solution municipale (taxe sur la construction neuve et taxe d'entretien).

Fourrages. — Possibilité d'une solution municipale (taxe par tête d'animal et redevance annuelle de la régie du marché aux bestiaux).

Combustibles. — Impossibilité d'une solution municipale, peut-être possibilité d'une solution régionale.

« La longue et minutieuse étude effectuée démontre qu'un grand effort a été accompli pour réaliser la réforme dans le cadre indiqué, tant par l'assemblée municipale et l'administration que par les représentants des contribuables. Toutes les hypothèses ont été envisagées et étudiées, avec le plus grand désir d'aboutir ; certaines se sont heurtées, soit à des difficultés techniques, soit à des risques financiers, soit à des dangers économiques.

« L'enquête a confirmé :

« D'une part, que l'impôt de consommation locale était, dans une proportion notable, supporté

rait considérablement la charge des consommateurs parisiens.

« D'autre part, que la Ville de Paris, constituant un centre d'approvisionnement et de réexpédition très important, un régime de taxes municipales de remplacement sur certaines catégories ne permettrait pas d'assurer au commerce et à l'industrie l'exonération des droits dont elle bénéficie actuellement.

« Les travaux des sous-commissions n'ont cependant pas été stériles. Ils ont montré le néant des vues simplistes auxquelles s'est trop souvent bornée une grande partie du public, et dégagé les réelles et considérables difficultés dont il importe que chacun soit dûment averti. Ils ont aussi exactement situé le problème de la suppression à Paris et précisé que les solutions dont se sont accommodées jadis ou récemment les communes suppressionnistes, même les plus grandes, ne sauraient convenir à Paris.

« C'est qu'en effet aucune agglomération municipale ne peut être comparée à Paris et à sa banlieue, dont l'ensemble constitue, en réalité, non une capitale et des faubourgs, mais bien une région qui déborde même les limites du département, dont les intérêts de tous ordres sont étroitement solidaires.

« Il est donc naturel que la solution du problème de l'octroi, comme celle de bien d'autres problèmes, soit recherchée dans un cadre au moins régional : elle consistera, soit dans la suppression

par la population flottante et par les expéditeurs et producteurs de l'extérieur ; son remplacement par des taxes exclusivement municipales aggrave-totale, à l'intérieur de cette région, des taxes d'octroi, soit dans un nouvel aménagement de ces taxes.

« Ainsi se trouveraient réalisées dans la région parisienne l'égalité des impôts de consommation, l'amélioration du jeu de la concurrence et l'unité économique, de même que seraient réduites au minimum, voire même à néant, les entraves qu'apportent actuellement à la circulation les formalités inséparables de la perception d'une cinquantaine d'octrois communaux.

« Il apparaît donc que la réforme doit s'étendre à cette région et englober toutes les communes qu'elles aient ou non, à l'heure actuelle, un octroi.

« Pour aller au-devant d'une objection aussi peu fondée que facile, indiquons immédiatement que les prix de détail des denrées, comparés d'une commune à une autre, ne sont nullement influencés par les droits d'octroi : il serait facile d'en donner de multiples exemples, et il n'est pas rare qu'une denrée déterminée soit vendue moins cher à Paris que dans telle commune sans octroi de la région parisienne.

« Comment serait délimitée cette région parisienne ? Sur quels produits porterait le tarif de l'octroi commun ? Quelles seraient les quotités des droits ? De quelle manière ces droits seraient-ils perçus ?

« Telles sont les questions essentielles qui se poseront ; elles ne sont point, à notre avis, insolubles, mais leur solution n'est pas de la compétence de la seule commission municipale.

« Il semble donc expédient que cette commission fusionne ou collabore avec la commission départementale, dont le principe a été voté par le Conseil Général de la Seine, dans sa séance du 30 novembre 1927, sur la proposition de M. Henri Sellier.

« Cette double commission arriverait probablement à tracer les grandes lignes de la réforme régionale des octrois, à recueillir l'adhésion des communes intéressées, dont l'ensemble forme en fait, on ne saurait trop le répéter, une région économique dont les intérêts sont solidaires.

« L'étude sincère et approfondie que nous avons faite du problème qui nous était posé, a démontré que la réforme entière du seul octroi de Paris est, dans son ensemble, irréalisable, pour la principale raison que la Ville de Paris constitue un centre économique qui dépasse les limites de la cité et, au point de vue financier, une commune exceptionnelle dont le budget est, dans une grande proportion, alimenté par d'autres contribuables que ses habitants. C'est pourquoi nous estimons nécessaire d'étendre la réforme, à la fois économique et fiscale des octrois, à l'ensemble de la région parisienne.

« Mais, en attendant que soient dégagées les grandes lignes d'une réforme des octrois dans la

région parisienne concernant les combustibles, les comestibles, les liquides comestibles, les produits chimiques de parfumerie et objets divers, il conviendrait de réaliser d'urgence, dans le cadre municipal, la réforme de l'octroi pour les matériaux de construction et les fourrages dont les solutions sont trouvées dans leurs lignes générales, tout en restant fidèles au principe émis au début des travaux de la commission.

« Que la réforme ne déplacerait pas la charge fiscale, que les denrées et objets assujettis aux droits d'octroi supporteraient, sauf impossibilité absolue, les taxes de remplacement, et que ces taxes conserveraient le caractère d'impôts de consommation. »

Il ne nous appartient pas ici de formuler des propositions précises et concrètes au sujet des taxes, lesquelles auront, le plus souvent, un caractère forfaitaire, destinées à fonctionner dans le cadre régional.

Ceci, c'est un premier aspect de la question. Mais, du moment qu'on pose le principe d'une organisation dans le cadre régional, on est en présence du difficile problème de la répartition.

Que les recettes proviennent d'un octroi intercommunal ou d'un système de taxes forfaitaires, uniformément perçues dans tout le département, on doit rechercher la manière dont devra s'opérer le partage des recettes ainsi effectuées entre les communes associées.

Voici comment, dans son mémoire du 10

décembre 1923 sur l'octroi intercommunal, M. le Préfet de la Seine décrit les données générales de la solution envisagée au cours des travaux de la commission de la départementalisation de l'octroi, solution dont nous avons donné un aperçu au chapitre précédent :

Pour le partage du produit net, la commission s'est trouvée en présence de deux conceptions très différentes :

L'une, que ses auteurs présentaient en déclarant ne s'inspirer que de la stricte équité, consistait à attribuer à chaque commune — dont tous les habitants seraient soumis à des charges théoriquement identiques — une somme égale par tête d'habitant, sauf à allouer à Paris une majoration correspondant à l'importance de la population flottante. On sait, en effet, que, par suite de l'afflux des étrangers comme aussi du nombre considérable d'habitants de la banlieue qui ont leurs occupations à Paris et y passent la journée, la capitale supporte des taxes de consommation dont le produit, qui ne peut d'ailleurs être évalué, est une source de plus-value. On peut dire aussi qu'il en est de même, proportions gardées, pour certaines grosses communes industrielles de la banlieue.

L'autre conception, dominée par les situations financières et économiques très différentes, des communes à ce jour, consistait à conserver à chacune de celles ayant un octroi à fort tarif, les ressources qu'elles pouvaient légitimement escomp-

ter, lesquelles sont absolument nécessaires pour couvrir leurs dépenses ordinaires, dépenses qu'elles ont précisément assumées en considération de leurs recettes d'octroi.

Après de longues études et de nombreux échanges de vues, la commission s'est ralliée à la seconde solution qui maintient aux communes à octroi complet l'avance qu'elles ont sur les autres et, à leur budget, l'élasticité indispensable. Ce principe essentiel étant définitivement acquis, voici comment la commission en a arrêté l'application.

Tout d'abord, les représentants de la Ville de Paris n'ont accepté le principe de la création d'un octroi intercommunal qu'à la condition, fort légitime et unanimement admise, que la recette nette antérieurement constatée serait garantie : la Ville de Paris ne demande pas à gagner à la réforme, mais elle ne veut pas non plus compromettre l'équilibre de son budget. Le même principe s'est imposé, pour les mêmes raisons, aux représentants de la banlieue, et il a été posé comme un postulat que, sur la recette nette de l'octroi intercommunal, il y aurait lieu tout d'abord de prélever la somme suffisante pour assurer à chaque commune ayant un tarif complet la recette constatée au cours de l'exercice antérieur le plus favorable.

Si l'accord sur ce point a été aisé, la difficulté a surgi lorsqu'il a été question de fixer les bases d'allocation pour les communes sans octroi ou à

tarif incomplet. L'attribution minima à leur garantir ne pouvait être ici établie que sur une part contributive par habitant. La commission a décidé que cette attribution ne pourrait, en aucun cas et pour aucune commune de banlieue, être inférieure, par tête d'habitant, à la recette nette moyenne constatée dans l'ensemble des communes appartenant à la même catégorie, telle qu'elle est déterminée par la nomenclature du tarif général annexé du décret du 13 août 1919.

Chaque commune a, en fait, le choix entre le produit net de son octroi et une allocation basée sur la part contributive moyenne des communes de même catégorie, étant toujours entendu que c'est l'exercice antérieur le plus favorable qui sera pris en considération.

Telle est l'attribution minima garantie pour les premiers exercices.

Comment cette attribution évoluera-t-elle proportionnellement au développement de la population ?

S'il est des communes dont la population est déjà très dense et qui ont ainsi presque atteint leurs recettes maxima, il en est d'autres, au contraire, dans lesquelles s'accroîtra dans une mesure importante, en même temps que le nombre des habitants, le rendement de l'impôt local. Il est logique et équitable que ces communes reçoivent la plus large part de cette augmentation éventuelle des produits de l'octroi intercommunal.

Il a donc été décidé que lorsque, par suite de

l'accroissement de sa population, une commune changerait de catégorie, il lui serait garanti une recette minima égale à la recette moyenne de la catégorie nouvelle à laquelle elle appartiendrait. Toutefois, si les conditions économiques locales lui assuraient antérieurement une recette supérieure à la moyenne constatée dans les communes de son ancienne catégorie, elle continuerait, dans la nouvelle catégorie, à bénéficier du même écart par rapport à la recette minima garantie. Par exemple, la recette moyenne des communes de la troisième catégorie est, en 1922, de 22 fr. 54, et celle de la commune de Clamart de 27 fr. 97, soit un écart de 5 fr. 43. Si Clamart passait un jour à la quatrième catégorie dont la recette moyenne est, en 1922, de 26 fr. 63, elle recevrait, en plus de cette somme, l'écart de 5 fr. 43 dont elle bénéficiait dans la précédente catégorie par rapport à la moyenne, au total 32 fr. 06 par habitant. Ainsi se trouvera légitimement maintenue l'avance qu'une commune a déjà acquise par suite de circonstances économiques antérieures à l'installation du nouveau régime, d'une bonne gestion financière, d'un outillage plus perfectionné, etc...

Enfin, pour assurer le même avantage aux communes qui passeraient de la cinquième à la sixième catégorie (villes de 100.000 habitants), le texte dispose qu'elles bénéficieront, par tête d'habitant, d'une majoration égale à la différence entre la recette nette moyenne constatée dans la cinquième et la quatrième catégories ; cette dif-

férence est, pour 1922, de 7 francs en chiffres ronds.

Tel est le mécanisme qui aboutit à la liquidation de chacune des allocations minima attribuées aux communes. Il peut paraître, au premier abord, un peu compliqué, mais il répond à des éventualités elles-mêmes très complexes et son application ne semble pas pouvoir soulever des difficultés sérieuses.

Il va sans dire que les minima ne peuvent être garantis qu'à la condition que leur total ne dépassera pas le produit net de l'octroi intercommunal pendant l'exercice envisagé. Bien que ce déficit ne puisse, pratiquement, exister que dans l'éventualité d'une crise économique ou politique extrêmement grave, la commission avait le devoir de l'envisager. Dans un tel cas, la seule solution ne peut que consister dans la réduction proportionnelle des allocations. Chaque commune doit, en effet, supporter sa part du malheur commun, comme elle la supporterait d'ailleurs si elle conservait son octroi local ; que les octrois restent ce qu'ils sont, ou qu'ils se condensent en un octroi intercommunal, une crise grave réduira toujours la perception et atteindra toutes les communes.

Dans l'hypothèse normale en vue de laquelle est créé l'octroi intercommunal, il y aura un reliquat à répartir. Comment cette répartition doit-elle être effectuée ? A ce point de vue, les intérêts de la Ville de Paris et ceux des communes de la banlieue paraissent évidemment en opposition. Les représentants de la Ville de Paris désiraient

que le nouveau régime consacraît la situation relative des différentes collectivités intéressées. La progression des recettes devant profiter aux unes et aux autres dans la mesure correspondant à leur situation initiale, l'excédent de recettes devait être, dans la première conception, attribué au prorata de la première répartition.

Les représentants de la banlieue ont fait valoir que la réforme n'entraînerait pas, pour Paris, un supplément notable de perception et que l'augmentation du produit de l'octroi intercommunal proviendrait presque exclusivement de l'élévation du tarif supportée par la banlieue ; il était donc légitime que les communes suburbaines pussent en retirer le plus large bénéfice. La solution consacrée par le texte soumis est une transaction qui a été acceptée par les deux parties. Dans un esprit de conciliation, les représentants de la banlieue ont parfaitement admis qu'il serait injuste de prendre comme base de la répartition supplémentaire les anciens produits de l'octroi de Paris et d'exclure la capitale de tout avantage supplémentaire, alors que Paris contribuera à l'augmentation générale des produits, par suite de la consommation croissante des objets de luxe et de l'augmentation constante de la population sédentaire et flottante.

On est tombé d'accord pour diviser l'excédent de recettes en deux parts égales : la première moitié sera répartie entre les communes au prorata de leur population, la deuxième proportionnellement au montant de la première répartition.

En résumé, la première répartition garantirait à toutes les communes, soit une recette égale par tête d'habitant à la recette nette constatée dans l'exercice antérieur le plus favorable, soit une recette par tête d'habitant au moins égale à la recette constatée en 1925 dans les communes de même catégorie les moins favorisées quant au produit net ; chaque commune choisirait entre ces deux modes de répartition celui qui lui serait le plus avantageux.

Quand, à la suite d'un nouveau recensement, une commune changerait de catégorie, la recette minima qui lui serait garantie deviendrait celle de la catégorie nouvelle à laquelle elle appartiendrait, étant bien entendu qu'elle continuerait à bénéficier de l'écart éventuel constaté entre la recette moyenne de son ancienne catégorie et la recette nette réalisée par elle.

Si la recette nette de l'octroi intercommunal est insuffisante pour servir le montant total des attributions minima ainsi déterminées, le montant de chacune d'elles sera réduit proportionnellement ; si, au contraire, il y a un excédent, il sera attribué moitié au prorata de la population, moitié au prorata des sommes déjà réparties.

Enfin, pour ne pas priver les communes des avantages importants que procurent les recettes d'octroi, au point de vue trésorerie, le texte de l'article 11 prévoit des versements provisionnels aux communes faisant partie du syndicat, suivant des modalités à déterminer dans le règlement d'administration publique à intervenir.

La conservation de sommes considérables et improductives dans la caisse du receveur du syndicat ne présenterait aucun intérêt et l'absence de ces sommes se ferait durement sentir dans celles des receveurs municipaux.

CONCLUSIONS

M. Fernand Latour, dans une lettre à M. le Préfet de la Seine, publiée dans le mémoire du conseil municipal sur le projet de budget de la Ville de Paris, pour l'exercice 1923 (doc. n° 19 de 1927), écrit ce qui suit :

« Les pouvoirs publics, si la suppression de l'octroi leur apparaît, comme à nous, désirable, ne sauraient étudier la mise au point de la réforme qu'en corrélation avec la refonte d'ensemble des ressources fiscales de l'Etat, des départements et des communes que le gouvernement ne saurait indéfiniment éluder ».

Or, la question de la réforme des finances locales se trouve posée depuis fort longtemps et elle apparaît si complexe qu'elle ne semble pas près d'aboutir à une solution.

La refonte des impôts directs d'Etat en 1917 et l'augmentation des dépenses publiques locales ont mis cette question à l'ordre du jour dès le lendemain de la guerre. Une commission interministérielle, constituée en 1920, s'est livrée à une étude approfondie du problème. Mais elle n'a réussi qu'à élaborer un projet de taxes locales nouvelles, qui est devenu la loi du 13 août 1926, dite loi Niveaux, dont nous avons parlé. Sur les

autres problèmes : répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités décentralisées, partage à faire entre eux des impôts directs et indirects, réforme même des centimes additionnels, ces études n'ont encore abouti à aucun résultat.

Il semble incontestable que les élus siégeant au Parlement se refuseront longtemps à aggraver la charge du contribuable en général, au profit du contribuable des agglomérations qui bénéficieraient fortement d'une nouvelle répartition des dépenses, bien plus que les campagnes. De même, l'Etat renoncera très difficilement à l'une quelconque des taxes qu'il perçoit.

Il est d'ailleurs peu logique de vouloir attendre, pour réformer un impôt local déterminé, que l'on réorganise les budgets départementaux et communaux ; il subsistera, certes, toujours des charges pour les collectivités ; il leur faudra donc toujours des ressources fiscales et des ressources tirées de leur propre crû, car on ne parviendra jamais à faire supporter par tous les Français des dépenses qui ne profitent qu'aux habitants des villes, petites ou grandes. Or, chaque impôt existant a sa valeur, abstraction faite de la proportion dans laquelle il doit entrer dans un budget ; s'il est mauvais, pourquoi attendre d'avoir réformé tous les autres pour le supprimer ; s'il est bon, dans son principe, mais susceptible d'amélioration dans son mode de perception, pourquoi attendre pour lui donner le coup de polissoir qui lui est nécessaire.

Tout notre exposé constitue la démonstration que l'octroi satisfait l'équité fiscale, mais que, incommodant le contribuable et coûtant beaucoup trop cher à percevoir, il doit être supprimé et remplacé par des taxes ayant la même assiette, mais recouvrées différemment.

Sans doute, certaines de ces taxes, à Paris, et peut-être aussi dans toutes les grandes villes entourées d'une banlieue très dense, ne doivent être adoptées que dans un cadre régional, sous peine de créer, pour les commerçants de la ville, un « handicap certain vis-à-vis du commerçant voisin ou du « forain ». Mais, à cet égard, la loi sur les syndicats de communes apporte une solution ; point n'est besoin de condamner toute tentative qui précéderait la réforme générale des finances locales ; aller jusque là reviendrait, au fond, à soutenir qu'il ne peut pas y avoir de bons impôts indirects locaux.

VU : *Le Président de la Thèse,*
E. ALLIX.

VU : *Le Doyen de la Faculté,*
H. BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	V
INTRODUCTION	IX

PREMIERE PARTIE

<i>Les données générales du problème de la suppression de l'Octroi et de son remplacement.....</i>	1
CHAPITRE PREMIER. — Rappel sommaire du régime des octrois.....	3
CHAPITRE II. — Données financières du problème de l'octroi	7
§ 1. — Rendement de l'octroi, son rôle dans les finances communales.....	7
§ 2. — Les frais de perception de l'octroi.....	16
CHAPITRE III. — Données économiques du problème de l'octroi.....	19
§ 1. — L'octroi et l'urbanisme.....	19
§ 2. — Incidence de l'octroi.....	21

DEUXIEME PARTIE

<i>Etude des propositions formulées pour la solution du problème de l'octroi et recherche de la solution qui doit être préférée.....</i>	37
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Classification des propositions	39
TITRE PREMIER. — Solutions générales.....	45

CHAPITRE PREMIER. — Remplacement dans le cadre national	45
§ 1. — Les fonds communs existants.....	47
§ 2. — Remplacement de l'octroi par les fonds communs nouveaux créés spécialement.....	62
CHAPITRE II. — Remplacement de l'octroi dans le cadre communal.....	69
§ 1. — Les taxes de remplacement dans le cadre local grâce aux lois existantes.....	71
§ 2. — Les nouvelles taxes possibles.....	92
§ 3. — Solution qui consiste sans changer l'assiette de l'impôt à en modifier le mode de perception	126
TITRE II. — Solution parisienne de la question..	152
CHAPITRE PREMIER. — Départementalisation de l'octroi	152
CHAPITRE II. — Remplacement de l'octroi parisien dans le cadre départemental.....	161
§ 1. — Par des taxes nouvelles perçues uniformément dans le département.....	161
§ 2. — Application à la région parisienne dans le cadre départemental du système qui, sans changer l'assiette de l'impôt, réforme le mode de perception.....	166
CONCLUSIONS.....	181

